

# Samningur um hjúkrunarheimili að Sóltúni 2



**RÍKISENDURSKOÐUN**

Mars 2001



# Efnisyfirlit

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMANTEKT</b> .....	<b>7</b>
FRAMKVÆMD ÚTBOÐS .....	7
SAMNINGUR .....	8
<i>Kröfur til þjónustu</i> .....	8
<i>Kröfur til húsnæðis</i> .....	9
<i>Greiðslur</i> .....	10
<i>Tryggingar verksala</i> .....	10
<i>Eftirlit</i> .....	11
<i>Vanefndaúrræði</i> .....	11
<i>Meðferð ágreiningsmála</i> .....	11
<i>Endurgjald o.fl.</i> .....	12
<b>1. FRAMKVÆMD ÚTBOÐS</b> .....	<b>15</b>
1.1 LAGAUMFJÖLLUN.....	15
1.2 FRAMKVÆMD ÚTBOÐSINS .....	19
1.2.1 <i>Aðdragandi</i> .....	19
1.2.2 <i>Útboðsaðferð</i> .....	20
1.2.3 <i>Útboð</i> .....	21
1.2.4 <i>Tilboð</i> .....	26
1.2.5 <i>Höfnun tilboða</i> .....	29
1.2.6 <i>Samningur</i> .....	30
1.3 SAMANTEKT.....	31
<b>2. SAMNINGUR</b> .....	<b>35</b>
2.1 LAGAUMFJÖLLUN.....	35
2.2 EFSNI OG UPPIBYGGING SAMNINGSINS .....	40
2.3 ATHUGUN Á ÚTBOÐSGÖGNUM, TILBOÐI OG SAMNINGI .....	45
2.3.1 <i>Skilgreining á umfangi og gæðum þeirra afurða eða þjónustu sem keypt er</i> .....	45
2.3.2 <i>Greiðslur úr ríkissjóði</i> .....	56
2.3.3 <i>Tryggingar verksala</i> .....	63
2.3.4 <i>Eftirlit og úttektir</i> .....	65
2.3.5 <i>Vanefndaúrræði</i> .....	72
2.3.6 <i>Meðferð ágreiningsmála</i> .....	73
2.4 SAMANTEKT.....	74
<b>3. ENDURJALD O.FL.</b> .....	<b>79</b>
3.1 TILBOÐ Í BYGGINGU OG REKSTUR NÝS HJÚKRUNARHEIMILIS.....	80
3.2 SAMNINGUR VIÐ ÖLDUNG HF. ....	81
3.3 SAMANBURÐUR VIÐ ÖNNUR HJÚKRUNARHEIMILI .....	83
3.4 SAMANTEKT .....	88



# Inngangur

Með bréfi, dags. 25. september 2000, beindi forsætisnefnd Alþingis þeim tilmælum til Ríkisendurskoðunar, með tilvísun til síðari málsliðar 1. mgr. 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997, að hún gæfi Alþingi skýrslu um þau atriði, sem fram komu í bréfi Ögmundar Jónassonar, alþingismanns, dags. 18. september 2000. Í bréfi þingmannsins, sbr. forsk. 1, eru lagðar fram níu nánar tilgreindar spurningar, sem m.a. lúta að útboði, hagkvæmni, kostnaði o.fl. í tengslum við samning heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Öldung hf. (Securitas ehf. og ÍAV hf.) frá 28. apríl 2000. Með samningnum tók Öldungur hf. að sér að leggja til og reka hjúkrunarheimili að Sóltúni 2 í Reykjavík, ætlað 92 einstaklingum, gegn greiðslu í formi daggjalds fyrir hvern vistmann.

Athugun Ríkisendurskoðunar hófst í október 2000 og beindist einkum að því að kanna hvort framkvæmd útboðsins hefði verið í samræmi við lög og reglur og hvort við gerð samningsins hefði verið gætt þeirra atriða, sem tilgreind eru í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum, sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Þá var lagt mat á fjárhæð umsamins daggjalds og það borið saman við daggjöld nánar tiltekinna hjúkrunarheimila. Athugun Ríkisendurskoðunar var unnin á þann hátt að aflað var gagna hjá Ríkiskaupum, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti og rætt við starfsmenn þeirra. Auk þess var leitað til annarra sérfróðra manna. Að lokum var leitað eftir upplýsingum frá starfandi hjúkrunarheimilum í tengslum við samanburð við hið umsamda heimili. Ríkisendurskoðun vill þakka fyrir skjót og góð svör við fyrirspurnum stofnunarinnar.

Ríkisendurskoðun mars 2001



# Samantekt

## Framkvæmd útboðs

Ríkisendurskoðun yfirfór gögn um feril útboðsins og bar saman við ákvæði laga og reglugerða, sem gilda um útboð innanlands en þátttakendur útboðsins voru allir íslenskir. Af þeim verður ekki annað ráðið en að bæði rétt og eðlilega hafi verið staðið að útboðinu. Þannig var forval auglýst bæði innanlands og á Evrópska efnahags-svæðinu og allir þátttakendur í forvali voru metnir hæfir. Það er mat Ríkisendurskoðunar að skilmálar í útboði um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri hafi verið eðlilegir út frá samkeppnissjónarmiðum og til þess fallnir að gera reksturinn gegnsæjan. Verður ekki talið að skilmálarnir hafi girt fyrir þátttöku í útboðinu.

Ríkisendurskoðun telur að með nákvæmum lýsingum í útboðsgögnum hafi verið reynt að tryggja að boðið væri í þjónustu, sem uppfyllt gæti þær kröfur, sem gerðar verða til hjúkrunarheimilisins. Með þessu er m.a. reynt að girða fyrir gagnrýni á borð við þá að verksali hafi fengið frjáltsar hendur við rekstur heimilisins.

Tveir þátttakendur tóku þátt í útboði um rekstur hjúkrunarheimilisins og skiluðu inn tilboði. Að mati verkefnisstjórnar voru bæði tilboðin vel fullnægjandi en að mati heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins voru þau of há. Af þeim ástæðum var þeim báðum hafnað. Með því að báðum tilboðunum var hafnað lauk útboðsferlinum. Verkkaupi stóð því frammi fyrir því að taka ákvörðun um að hætta við framkvæmdina, efna til nýs útboðs eða að ganga til beinna samninga um verkefnið, væru lagaskilyrði uppfyllt. Ákveðið var að reyna ekki útboðs-

leiðina á ný enda taldi ráðuneytið og ráðgjafar þess að hér væri í raun ekki um útboðsskylda þjónustu að ræða. Þess í stað skyldi freista þess að ná samkomulagi við lægstbjóðanda í beinum samningum og gekk það eftir.

Umfang verkefnisins og skilmálar, sem gengið var út frá í samningnum, voru mjög breyttir frá því, sem þeir höfðu verið í útboðinu. Þannig var rýmum fjölgað um 53%, samsetningu vistmanna breytt svo og þátttöku í lyfjakostnaði. Í ljósi þess hve breytingarnar voru umtalsverðar og með hliðsjón af því hvernig staðið var að málum í upphafi og jafnræðissjónarmiðum hefði að mati Ríkisendurskoðunar verið eðlilegra að bjóða þjónustuna út á ný.

## Samningur

---

### Kröfur til þjónustu

Samningurinn um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilisins við Sóltún með einkaframkvæmdarsniði markar sem slíkur tímamót í öldrunarþjónustu hér á landi enda í fyrsta sinn, sem samningur af þessu tagi er gerður við einkaaðila. Í samningnum er að finna nákvæma lýsingu á umsaminni þjónustu. Það er yfirlýst markmið verkkaupa í samningnum að velja inn vistmenn, sem koma af öldrunardeildum og sjúkrahúsum og þurfa mikla umönnun, enda hefur hann langtum meira um það að segja hverjir veljast til vistunar á Sóltúnsheimilið en á önnur hjúkrunarheimili.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur ljóslega fram í samningnum hvert umsamið verkefni er, þ.e. hvert markmið með starfsemi hjúkrunarheimilisins sé og hverjum það er ætlað að þjóna. Ljóst er hvernig notendur þjónustunnar eru valdir, hvenær þjónustan hefst og hvenær henni lýkur.



Um gæði þjónustunnar er vísað í staðla og eftirlitskerfi eftir því sem tók eru á. M.a. verður unnið eftir fyrirfram ákveðnu kerfi við hjúkrun vismanna og við ræstingar. Einnig eru gerðar kröfur til efnis, sem notað er til ræstinga og til þvottaefnis. Við gerð samningsins hefur þess verið gætt að geta hluta þeirrar þjónustu, sem ekki fellur undir samninginn. Verksali skal leggja til öll almenn lyf til nota á hjúkrunarheimilinu og er kostnaður við lyf og lyfjaþjónustu innifalinn í tilboði verksala upp að ákveðnu marki. Þá ber verksala að greiða fyrir öll hjálpartæki vismanna en verkkaupi mun síðan endurgreiða dýr eða persónubundin hjálpartæki. Eru notuð ákveðin viðmið varðandi endurgreiðsluna og er greint frá þeim í útboðs-lýsingu og tilgreindur úrskurðaraðili. Að lokum er sá varnagli sleginn í samningnum að komi upp misræmi milli samningsgagna skuli það ganga framar, sem ríkari kröfur gerir á hendur verksala.

Samningurinn felur í sér að verksali er ekki skyldur til þess að inna alla hina umsömdu þjónustu af hendi sjálfur, heldur er honum heimilt líkt og ýmsum öðrum heilbrigðis-stofnunum að kaupa ýmsa þjónustu af utanaðkomandi aðilum. Sumir hverjir eru tilgreindir í tilboði, svo sem Landspítali - háskólasjúkrahús, Securitas ehf. o.fl. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur við lýsingu á aðkeyptri þjónustu verið tekið á flestu því, sem nauðsynlegt er að liggi fyrir við framkvæmd samningsins.

---

## Kröfur til húsnæðis

Í samningnum er lýst ítarlega burðarþoli, útliti, efni o.fl. og eftir atvikum vísað til viðeigandi laga, reglugerða og staðla. Hefur þannig verið leitast við að tryggja að margvísleg atriði, er snerta húsnæði, lóð og búnað hjúkrunarheimilisins, séu ákveðin í samningnum svo að ekki komi til ágreinings síðar.

---

## Greiðslur

Með samningnum tekur verksali að sér að útvega húsnæði og að reka hjúkrunarheimili gegn fyrirfram-ákveðinni greiðslu og tekur hann með því ábyrgð á heildarkostnaði framkvæmdarinnar. Verðtilboð verksala skiptist í 4 meginliði, sem eru launakostnaður við umönnun á deildum, annar launakostnaður, annar kostnaður, s.s. vegna lyfja o.fl., og húsnæðiskostnaður og vextir. Í samningi aðila er gert ráð fyrir að kostnaðarliðir þessir breytist til hækkunar eða lækkunar miðað við ákveðin viðmið, sem tilgreind eru í samningnum og í tilboði verksala. Fram kemur hvenær greiða á umsamið daggjald auk þess sem gert er ráð fyrir að sérstakur reikningur verði gefinn út vegna magnleiðréttinga. Hins vegar eru ekki gerðar sérstakar kröfur um að greinargerð eða sundurliðun fylgi reikningum þar sem fram komi á hverju útreikningar byggjast en telja verður að slíkt hefði verði æskilegt. Í samningnum virðist ekki vera gert ráð fyrir að verkkaupi fái yfirlit yfir greiðslur vistmanna, flokkaðar eftir nöfnum þeirra eða kennitölum, en slíkt myndi auðvelda eftirlit með greiðslum.

Með samningnum taka báðir samningsaðilar nokkra áhættu. Verkkaupi tekur áhættuna af því ef lyfjakostnaður verður hærri en viðmiðunarmörk greiðslna miðast við. Verksali fær hins vegar ekki hærra gjald fyrir meðalþyngdarstuðul 1,20 samkvæmt RAI-mati en fyrir 1,05. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur við gerð samningsins verði reynt að girða fyrir að til ágreinings komi um samningsfjárhæðir á samningstímanum.

---

## Tryggingar verksala

Í samningnum er búið svo um hnútana að verksali ábyrgist verkefnið og framkvæmd þess á allan hátt og ber í því sambandi að kaupa allar lögboðnar skyldutryggingar, ábyrgðartryggingu vegna tjóns, sem þriðji aðili kann að verða fyrir vegna starfsemi hans, verktryggingu banka og tryggingar vegna starfsmanna.

Einnig er gerð sú krafa til verksala að hann sjái til þess að undirverktakar hans kaupi tryggingar með sama hætti.

---

## Eftirlit

Í samningnum hefur verið tryggt að fulltrúi verkkaupa muni eiga rétt á að fylgjast með framkvæmd samningsins á öllum stigum hans. Er ætlast til þess að hann skili verkkaupa skýrslu um stöðu mála á hverjum tíma. Gert er ráð fyrir innra eftirliti og ítarleg grein gerð fyrir því í samningnum. Í lýsingu á innra eftirliti er greint frá því að skoðun á hjúkrunaráætlun íbúa ásamt viðræðum við þá og aðstandendur þeirra eigi að fara fram með reglubundnum hætti. Telja verður þetta orðalag ónákvæmt. Betra hefði verið að ákveða einhvern lágmarksfrest í þessu sambandi. Á athugasemd þessi við um fleiri atriði, svo sem um skilgreiningu á hlutverki gæðateymis, en það á að meta gæði starfseminnar með skipulögðum og reglubundnum hætti. Í samningnum er gerð grein fyrir lögbundnu eftirliti landlæknisembættisins og Ríkisendurskoðunar. Að öðru leyti verður ekki annað ráðið en reynt hafi verið að tryggja eftirlit með flestum þeim atriðum, sem um var samið, hvort heldur þau lúta að byggingaframkvæmdum eða rekstri hjúkrunarheimilisins.

---

## Vanefndaúrræði

Í samningnum er gerð grein fyrir helstu vanefndaúrræðum verkkaupa og verksala og þeim viðurlögum, sem verkkaupi getur beitt verði um vanefndir að ræða af hálfu verksala.

---

## Meðferð ágreiningsmála

Ákveðið er í samningnum hvernig fara skuli með ágreining, sem upp kann að koma, hvort sem hann varðar samningsgreiðslur eða annað, er lýtur að framkvæmd samningsins. Þá er ákveðið hvernig sáttanefndir skulu skipaðar, hver beri kostnað af þeim og mælt svo

fyrir að ágreiningsmál, sem ekki verða leyst af sátta-  
nefndum, verði borin undir Héraðsdóm Reykjavíkur.

---

## Endurgjald o.fl.

Umsamin daggjöld hjúkrunarheimilis við Sóltún voru borin saman við kostnað hjúkrunarheimilanna Eir, Skjól, Skógarbæjar, Droplaugastaða og Sólvangs, sem öll fá framlög úr ríkissjóði. Gögn um rekstur þeirra á árinu 1999 voru lögð til grundvallar við samanburðinn. Við þennan samanburð ber að hafa í huga að þau hjúkrunarheimili, sem hann tekur til og rekin eru sem sjálfseignarstofnanir, eiga að jafnaði ekki að sýna hagnað af starfsemi sinni. Að sjálfsögðu á slíkt ekki við um hlutfélög og aðra sambærilega einkaaðila á borð við Öldung hf. Forsvarsmenn félagsins hljóta að gera eðlilegar kröfur um hagnað af starfsemi fyrirtækisins. Þá er skattaleg staða þessara aðila nokkuð ólík. Mismunandi rekstrarform þarf hins vegar engu að ráða um eðli, umfang eða gæði þeirrar þjónustu, sem veitt er.

Þegar reynt er að gera raunhæfan samanburð á þjónustustigi og kostnaði á hvern legudag á Sóltúnsheimilinu og hjúkrunarheimilum, sem ætla má að veiti svipaða þjónustu, er m.a. stuðst við fyrirliggjandi RAI-mælingar þessara heimila. Hafa verður í huga að enn sem komið er er ekki hægt að líta á RAI-mælingar sem öruggt mælitæki. Af þessum sökum verður að hafa eðlilegan fyrirvara gagnvart RAI-stuðlum þeirra hjúkrunarheimila, sem borin eru saman við Sóltúnsheimilið. Visbendingarnar, sem samanburðurinn leiðir í ljós, eru þó nægjanlega áreiðanlegar að mati stofnunarinnar til að byggja megi á þeim. Í því sambandi má benda á að svigrúm samkvæmt RAI-mælingu samkvæmt samningnum um Sóltúnsheimilið er á bilinu 1,05 til 1,20.

Þrátt fyrir að umönnunartími á hvern vistmann á Sóltúnsheimilinu sé nokkuð skemmri í klukkustundum talinn er hann að mati Ríkisendurskoðunar ekki minni í raun. Helgast það af því að hlutfallslega fleiri faglærðir annast

þjónustuna á Sóltúnsheimilinu en á samanburðarheimilunum.

Samanburður á heildarútgjöldum hjúkrunarheimilanna fimm á legudag á árinu 1999 við umsamið daggjald ásamt húsnæðiskostnaði hjúkrunarheimilisins við Sóltún leiðir í ljós að daggjald Sóltúnsheimilisins sé um 14% hærra. Að undanskyldum húsnæðiskostnaði eru þau um 17% hærra á Sóltúnsheimilinu.



# 1. Framkvæmd útboðs

Sumarið 1998 ákvað heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti og fjármálaráðuneyti að hefja undirbúning að útboði á hjúkrunarheimili með einkaframkvæmdarsniði. Voru áformin kynnt í fjárlagafrumvarpi ársins 1999 og var þar miðað við að samið yrði um heimili, sem vista myndi 60 einstaklinga. Um samninga undir formerkjum einkaframkvæmdar gilda lög og reglur um útboð og innkaup ríkisins. Samningar um einkaframkvæmd flokkast undir svokallaða þjónustusamninga.

## 1.1 Lagaumfjöllun

Samkvæmt útboðsstefnu ríkisstjórnarinnar frá 25. maí 1993 skal það vera almenn stefna í innkaupum ríkisins, hvort heldur er í kaupum á vörum, þjónustu eða verklegum framkvæmdum, að útboð sé viðhaft. Eru markmið útboðsstefnunnar annars vegar þau að auka hagkvæmni í rekstri ríkisins og hins vegar að efla samkeppni í einka-geiranum.

Í 30. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, er einstökum ráðherrum heimilað, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verksamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Um gerð slíkra samninga fjallar reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Samkvæmt 5. mgr. ofangreindrar 30. gr. gilda lög nr.

52/1987, um opinber innkaup, um útboð rekstrarverkefna.

Í 6. gr. laga um opinber innkaup segir að fylgja skuli þeirri meginreglu að bjóða út kaup á vörum og þjónustu til rekstrar og fjárfestingar og eru tiltekin fjárhagsleg viðmið sett varðandi útboðsskyldu í reglugerð um innkaup ríkisins nr. 302/1996, sem sett er samkvæmt heimild í lögnum. Í 12. gr. reglugerðarinnar kemur fram að öll vörukaup og aðkeypta þjónustu yfir 3.000.000 kr. skuli bjóða út. Um framkvæmd útboða gilda lög nr. 65/1993. Jafnframt hefur Ísland með aðild sinni að EES-samningnum gengist undir skyldur er snerta innkaup hins opinbera. Nokkrar tilskipanir gilda um opinber innkaup á EES-svæðinu. Ein þeirra er tilskipun ráðsins 92/50/EBE, en hún fjallar um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu. Samkvæmt 1. tölul. 7. gr. tilskipunarinnar gildir hún um opinbera samninga um kaup á þjónustu þegar áætluð samningsfjárhæð að frádregnum virðisaukaskatti er ekki minni en 200.000 ECU. Í lögum nr. 52/1987, um opinber innkaup, er fyrirskipað í 9. gr. að innkaup opinberra aðila skuli boðin út á hinu Evrópska efnahagssvæði. Í 10. gr. laganna kemur fram að skylda til útboðs taki til innkaupa á vörum og þjónustu, sem áætlað er að nemi a.m.k. því verðmæti án virðisaukaskatts, sem getið er um í 1.- 4. tölul. Í 1. tölul. eru viðmiðunarmörkin 206.020 ECU enda sé ekki um að ræða innkaup sem falla undir tölulið 2 - 4. Í 2. tölul. eru viðmiðunarmörkin 133.914 ECU vegna innkaupa á vegum Ríkiskaupa eða annarra stofnana í eigu ríkisins, sem fengið hafa heimild til að bjóða út enda sé ekki um að ræða kaup á þjónustu, sem fellur undir viðauka I við löginn. Viðauki I er byggður á viðauka IB og flokkum 5 og 8 í viðauka IA við tilskipun ráðsins nr. 92/50/EBE.

Í viðauka I með tilskipun ráðsins er þjónustu skipt í tvo flokka, A og B flokk. Útboð á rekstri hjúkrunarheimilis fellur undir B flokk en samkvæmt 9. grein tilskipunarinnar skal bjóða slíka þjónustu og gera samning í samræmi við



ákvæði 14. og 16. gr. tilskipunarinnar. Í 14. gr. er mælt fyrir um að tækniforskriftir, sem skilgreindar eru í II. viðauka, skulu fylgja almennum útboðsgögnum eða útboðsgögnum með hverjum samningi. Í 16. gr. er hins vegar mælt fyrir um að samningsyfirvöld, sem gert hafa samning, skulu tilkynna niðurstöðuna til útgáfustjórnar Evrópubandalaganna með auglýsingu. Samkvæmt 2. tölul. 17. gr. tilskipunarinnar skal auglýsingin send í síðasta lagi 48 dögum eftir gerð viðkomandi samnings.

Þrjár mismunandi útboðsaðferðir tíðkast við opinber innkaup, þ.e. almenn útboð, lokað útboð og samstarfs-útboð. Samkvæmt orðskýringum í 3. gr. reglugerðar nr. 302/1996 telst almennt útboð vera útboð þar sem ótilteknum fjölda er með auglýsingu gefinn kostur á að gera tilboð. Lokað útboð er útboð þar sem tilteknum aðilum er einum gefinn kostur á að gera tilboð. Samstarfsútboð er útboð þar sem kaupandi leitar samstarfs við einn eða fleiri aðila að eigin vali um skilmála samnings. Samkvæmt 15. gr. reglugerðarinnar skal að jafnaði viðhafa almennt útboð en heimilt er að viðhafa lokað útboð þegar verk eða þjónusta er flókin og vandasöm. Ávallt skal viðhafa forval fyrir lokað útboð. Nánar er fjallað um lokað útboð í 16. gr. reglugerðarinnar. Samstarfsútboð skal aðeins nota þegar nothæf tilboð berast ekki eða að sannanlega er ekki til staðar nema einn seljandi á markaði. Nánar er fjallað um samstarfsútboð í 18. gr. reglugerðarinnar en samkvæmt henni er eingöngu heimilt að efna til samstarfsútboðs ef önnur form útboða eru ekki nothæf. Þá eru talin upp tilvik, er heimila samstarfsútboð án undanfarandi útboðs-auglýsingar. Það er m.a. heimilt þegar engin tilboð berast í tengslum við almennt eða lokað útboð og þegar ekki er hægt að standa við tiltekinn skilafrest í almennu eða lokuðu útboði af brýnni nauðsyn, sem stafar af knýjandi þörf vegna atburða, sem kaupandi gat ekki séð fyrir. Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. tilskipunarráðsins nr. 92/50 er samningsyfirvöldum heimilt að bjóða út og gera opinbera samninga um kaup á þjónustu í lokuðu útboði án þess að auglýsing þar um hafi verið birt fyrirfram. Á þetta m.a. við ef engin tilboð eða engin viðunandi (appropriate) tilboð

berast í kjölfar almenns eða lokaðs útboðs, að því tilskildu að upprunalegum skilmálum samningsins hafi ekki verið breytt verulega og að skýrsla verði send framkvæmdastjórninni um málið, fari hún fram á það.

Í 16. gr. reglugerðarinnar er fjallað um lokað útboð og kemur þar fram að allir sem áhuga hafa til þátttöku geti lagt fram ósk um að fá að taka þátt og eigi rétt á rökstuðningi verði þeir ekki valdir til þátttöku. Nota skuli forval til að velja bjóðendur. Með því að velja aðila til þátttöku í útboði er því lýst yfir að viðkomandi aðili teljist hæfur til að vinna verkið eða bjóða ásættanlega vöru og verði ekki hafnað á öðrum forsendum en þeim að annað boð sé hagstæðara eða að öllum tilboðum sé hafnað. Nánar er fjallað um val á bjóðendum í lokaðu útboði með forvali í 22. gr. reglugerðarinnar. Samkvæmt 22. gr. ber að vanda val á bjóðendum og skal skilgreint vel í forvalsgögnum hvaða skilyrði væntanlegir bjóðendur skuli uppfylla. Skuli sjálft valið byggjast á þeim gögnum, sem kaupandi hefur óskað eftir að bjóðendur leggi fram í forvalsgögnum. Þegar um er að ræða lokað útboð skal, samkvæmt 4. mgr. 35. gr. reglugerðarinnar, gæta þess að með auglýsingu sé seljendum gert kleift að láta í ljós áhuga sinn á samningi um kaup með því að fara fram á það við kaupanda að þeim verði boðið að gera tilboð að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Samkvæmt 30. gr. reglugerðarinnar skal í forvali gefa minnst 15 almanaksdaga frá því að auglýsing er birt og aðilum er gefinn kostur á að senda inn þátttökubeiðni. Í 1. mgr. 19. gr. tilskipunarráðsins 92/50/EBE er gert ráð fyrir að frestur til að skila þátttökubeiðnum í lokað útboð skuli eigi vera styttri en 37 dagar frá sendingardegi auglýsingar.

Í VI. kafla reglugerðar nr. 302/1996 er lýsing á því, sem telst til útboðsgagna, s.s. almennir skilmálar, tæknilegar útskýringar og tilboðsblað. Um útboð er fjallað í VII. kafla reglugerðarinnar. Tilboðstími skal skv. 28. gr. vera nægjanlega langur til að bjóðendur geti undirbúið tilboð sín. Samkvæmt 30. gr. skal þó gefa þátttakendum í lokaðu útboði minnst 10 almanaksdaga eftir að

Útboðsgögn eru send út til að skila tilboði. Útboðsgögn skulu tilbúin til afhendingar innan þriggja daga frá birtingu auglýsingar ef útboð er eingöngu auglýst innanlands, sbr. 33. gr. Um auglýsingar er fjallað í 35. gr., en þar segir að auglýsa skuli útboð með áberandi hætti. Í 40. gr. er fjallað um afhendingu tilboða, en í 41. gr. eru ákvæði um opnun tilboða og skal bjóðendum samkvæmt ákvæðinu heimilt að vera við opnun tilboða.

Í VIII. kafla reglugerðarinnar er fjallað um samanburð tilboða. Í 43. gr. er greint frá því að í sérstökum tilvikum geti ábyrgðir, þjónusta, tæknilegir möguleikar og gæði haft áhrif á val tilboða, en þá beri kaupanda að gera grein fyrir vægi þeirra í útboðsgögnum. Samkvæmt 44. gr. telst það tilboð hagstæðast, er uppfyllir óskir kaupandans sem best fyrir sem lægst verð. Skal kaupandinn meta hvaða tilboð er hagstæðast en tilgreina skal í útboðsgögnum hvað ráði mati hans. Í IX. kafla reglugerðarinnar er fjallað um val á tilboði. Kaupandi velur sjálfur og tilgreinir í útboðstilkynningu eða útboðsgögnum forsendur, sem hann hyggst nota við val á vörusala og þá í réttari röð eftir mikilvægi ef því verður við komið skv. 46. gr. Aðrar forsendur en þær, sem tilgreindar eru, má kaupandi ekki nota við val á vörusala. X. kafli fjallar um höfnun tilboða. Kemur fram í 4. mgr. 48. gr. að kaupanda sé óheimilt að nýta hugmyndir eða tilboð bjóðanda á nokkurn hátt eftir að því hefur verið hafnað.

## 1.2 Framkvæmd útboðsins

---

### 1.2.1 Aðdragandi

Í fjárlagafrumvarpi ársins 1999 voru kynnt áform um að bjóða út hjúkrunarheimili fyrir 60 einstaklinga. Í lok nóvember sama ár skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, í samráði við fjármálaráðuneytið, verkefnisstjórn til þess að þróa nánar og fylgja eftir hugmyndum

um útboð á byggingu og rekstri slíks heimilis. Var það hlutverk verkefnisstjórnarinnar:

- Að leggja drög að samningi milli annars vegar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og fjármálaráðuneytis og hins vegar þess sem samið yrði við.
- Að lýsa starfsemi hjúkrunarheimilis.
- Að skilgreina þarfir hjúkrunarheimilisins.
- Að lýsa húsnæðisþörf starfseminnar.
- Að standa fyrir forvali og velja, í samráði við Ríkiskaup og ráðuneytið, úr hópi listhafenda þá, sem taka skulu þátt í útboði.
- Að fullmóta útboðsgögn og skilmála útboðs og ganga frá útboði í samráði við Ríkiskaup.

Verkefnisstjórninni var heimilað að kaupa sérfræðlaðstoð eftir því sem þörf væri á í samráði við ráðuneytisstjóra.

---

### 1.2.2 Útboðsaðferð

Í samræmi við heimild reglugerðar nr. 302/1996, um innkaup ríkisins, var ákveðið að viðhafa lokað útboð og var forval auglýst í desember 1998 bæði hér á landi og á Evrópska efnahagssvæðinu. Auglýsing birtist í Morgunblaðinu hinn 6. desember 1998 og var lokadagur til að skila umsókn tilgreindur 20. janúar 1999. Auglýsing var send hinn 26. nóvember 1998 til birtingar í Stjórnartíðindum Evrópubandalagsins og skilafrestur umsóknar tilgreindur 5. janúar 1999. Með auglýsingu, sem birtist á Evrópska efnahagssvæðinu 10. desember 1998, var frestur til að skila umsókn framlengdur til 20. janúar 1999.

Í forvalsgögnum er almenn lýsing á forvalinu og skilmálum þess. Var skilafrestur tilkynningar um þátttöku tilgreindur 20. janúar 1999. Tilgreind voru þau atriði, sem ráða myndu vali á þátttakendum. Kom fram í verklýsingu að verið væri að leita að aðila til að selja

þjónustu, sem fælist í því að leggja til og reka í 25 ár hjúkrunarheimili fyrir 60 aldraða með öllu því, sem til þyrfti. Ákvörðun um að taka við vistmönnum yrði alfarið að ákvörðun verkkaupa og yrði að minnsta kosti fyrst um sinn miðað við að þeir væru á vistunarskrá í Reykjavík, í mjög brýnni þörf fyrir vistun og að þeir hefðu ekki þegar vistast á öldrunarstofnun. Þjónustusali sæi um alla aðra þætti í rekstrinum, en verkkaupi myndi þó sjá um eftirlit með því að samningsskilmálar væru uppfylltir. Lýst var helstu verkþáttum og tilgreind atriði, sem tekið yrði tillit til við mat á tilboðum. Að lokum voru tilteknar þær upplýsingar, sem bjóðendur þyrftu að leggja fram til þess að unnt yrði að meta hæfi þeirra til að annast verkefnið. Meðal upplýsinga, sem leggja þurfti fram voru almennar upplýsingar um umsækjanda, stofnun, stjórnskipulag og eigendur, upplýsingar um fjárhag og veltu, upplýsingar um viðskiptabanka og skrá yfir fyrri verkefni bjóðenda, sem kynnu að vera á einhvern hátt sambærileg við þetta.

Haldinn var kynningarfundur með bjóðendum 18. desember. Tilboð voru opnuð 20. janúar 1999 og skiluðu þrír hópar forvalsgögnum:

- Nýsir hf., Ístak hf., Anna S. Indriðadóttir, Áslaug Björnsdóttir og Sigrún Lind Egilsdóttir.
- Securitas ehf. og Verkafli hf.
- Sjómannadagsráð og Hrafnista.

Allir hóparnir töldust hæfir og var þeim boðin þátttaka í útboðinu.

---

### 1.2.3 Útboð

Umsjónaraðili með útboðinu var Ríkiskaup en auk þess réð verkefnisstjórnin Verkfræðistofu Sigurðar Thoroddsen hf. sem ráðgjafa við gerð útboðsgagna. Auk þess var leitað til fagfólks á mörgum sviðum við gerð einstakra hluta útboðslýsingarinnar og um ýmsar ráðleggingar. Á

fundum með bjóðendum var þeim gefinn kostur á að koma með ábendingar og fá nánari skýringar. Stefna vinnuhópsins var að móta hjúkrunarheimili, sem yrði eftirsótt af vistmönnum, stæði undir kröfum fyrri hluta næstu aldar og yrði hagkvæmt í rekstri.

Haldnir voru þrjár fundir með bjóðendum meðan útboðsgögn voru á vinnslustigi og komu þar fram ábendingar frá bjóðendum. Meðal athugasemda, sem fram komu frá bjóðendum, var athugasemd frá Hrafnistu þess efnis að nákvæm lýsing rekstrarþátta og húsnæðis gerði það að verkum að varla væri um útboð á einkaframkvæmd að ræða. Þá hafi verið gengið út frá því að rekstrarform hjúkrunarheimilisins skyldi vera það sama og kom fram í forvalinu. Með því að samþykkja Hrafnistu og Sjómannadagsráð inn í útboðið hafi verið talið að unnt yrði að reka hjúkrunarheimilið sem deild í Hrafnistu og samnýta þar með stoðdeildir, svo sem eldhús, skrifstofuhald, ræstingu, lækniþjónustu, sjúkráþjálfun o.s.frv. og nýta þar með hagkvæmni stórrekstrar. Kröfur um eignar- og stjórnarform gætu komið í veg fyrir slíka samnýtingu. Nýsir hf. gerði m.a. þær athugasemdir að nánast ekkert svigrúm væri í útboðslýsingu fyrir bjóðendum til útsjónarsemi, hagræðingar og nýrra lausna. Kröfur um búnað, aðstöðu, menntun starfsfólks o.fl. þætti væru töluvert umfram það sem tíðkaðist á hjúkrunarheimilum í dag. Þá benti Nýsir hf. á að einn bjóðandi starfrækti hjúkrunarheimili og fengi til þess framlag úr ríkissjóði skv. fjárlögum og þyrfti því að ítreka í útboðsgögnum að starfsemi verktaka þyrfti að standast öll skilyrði samkeppnislaga nr. 8/1993, m.a. um fullan aðskilnað í rekstri frá starfandi hjúkrunarheimili. Auk þessara athugasemda komu fram athugasemdir um kröfur til skipunar stjórnar heimilisins.

Útboðsgögn voru send öllum þátttakendum í útboðinu samtímis í maí 1999. Með útboðsgögnum fylgdi tilboðsblað og tilboðsskrá auk útboðslýsingar, sem skiptist í útboðsskilmála og almenna skilmála. Í útboðsskilmálum er stutt almenn lýsing á verkefninu, heimilisfang umsjónaraðila útboðs, útboðsyfirlit, yfirlit yfir þátttakendur

útboðsins, gerð grein fyrir hvernig útboðsgögn séu afhent og útboðsgögn tilgreind. Þá er greint frá því að óska megi eftir skýringum á útboðsgögnum og hvernig fyrirspurnum skuli svarað. Fram kemur að ekki sé heimilt að gera frávikstilboð og er ástæða þessa tilgreind að heimilið eigi að vera 60 manna hjúkrunarheimili, sem skiptist í fjórar eða fimm einingar. Herbergi eigi að vera einbýlisherbergi með baði. Er sérstaklega tekið fram að verkkaupi hafi engan áhuga á tilboðum í 90 rúma heimili með 30 þriggja manna herbergjum án baðs á löngum gangi, með gamaldags heimavistarsniði.

Þá er fjallað um gerð og frágang tilboðs og hvernig tilboð skulu afhent en gert var ráð fyrir að tilboð yrði í tveimur umslögum, annars vegar með lausnum bjóðanda og hins vegar með verðtilboði hans. Nánari lýsing er síðan á gögnum, sem fylgja skuli tilboði. Að lokum er fjallað um opnun tilboða og skilafrest, gildistíma tilboða og þóknun fyrir þátttöku í útboði. Var lokafrestur til að skila tilboði tilgreindur 17. ágúst 1999, kl. 15:00 og opnunartími verðtilboða tilgreindur 14. september 1999, kl. 11:00. Kom fram að áður en umslög með verðtilboði yrðu opnuð yrði niðurstaða úr mati á tilboðspáttum lausna birt. Gerð var krafa um að tilboð giltu í a.m.k. fjórar vikur eftir opnun á umslögum með verðtilboði.

Í kafla útboðslýsingarinnar um almenna skilmála er greint frá því hvernig meta eigi tilboðin, en þar er gengið út frá því að við mat á tilboðum verði einstakir þættir tilboðanna metnir og þeim gefnar einkunnir. Hluttur tilboðspáttanna í heildareinkunn yrði þannig:

- Þjónusta 1/3
- Aðstaða (húsnæði, tæknilegar lausnir o.fl.) 1/3
- Verð (þ.e. tilboðsfjárhæð) 1/3

Í kaflanum er síðan nánari útlistun á þeim þáttum, sem gefin verður einkunn og nánari skýring á útreikningi einkunnargjafarinnar. Það tilboð yrði talið hagstæðast

sem hlyti hæstu meðaleinkunn í þeim þremur þáttum, er kæmu til mats, og var gert ráð fyrir að yrði tilboði tekið yrði gerður skriflegur þjónustusamningur við viðkomandi aðila.

Í útboðslýsingunni er síðan lýst kröfum til samskipta verkkaupa og verksala og fyrirkomulagi greiðslna samkvæmt samningi. Gerð er krafa um að allur kostnaður við að byggja og reka hjúkrunarheimili samkvæmt þeim kröfum, sem settar eru fram í forsögn, skuli vera innifalinn í tilboði um daggjald, sem skuli vera meðalkostnaður fyrir sjúkling í einn sólarhring. Auk þess að greiða daggjald fyrir vistun sjúklinga í hlutfalli við umönnunarþyngd samkvæmt RAIMATI var ákveðið að heilbrigðisyfirvöld greiddu sérstaklega fyrir hjálpartæki og tækju þátt í háum lyfjakostnaði. Var óskað eftir tilboði í daggjald fyrir vistmenn miðað við meðal umönnunarþyngd, RUG-III-34-flokka stuðul 1,00. Sett var sem skilyrði að ef verksali gerði ráð fyrir að samnýta rekstrarþætti svo sem fasteignir, vélar og vinnuafli, sem væru að hluta eða öllu leyti í eigu eða á vegum aðila, sem styrktur væri af hinu opinbera eða nyti verndar þess að einhverju leyti, skyldi gjald fyrir þjónustuna miðast við markaðsverð. Lægi markaðsverð ekki fyrir skyldi miðað við kostnaðarverð að viðbætti hæfilegri álagningu. Við útreikning daggjalds og fjárveitinga til stofnana, sem skipta við hjúkrunarheimilið og veita því þjónustu, myndi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið ganga eftir að gjald fyrir þjónustuna væri eins og um markaðsviðskipti óskyldra aðila væri að ræða.

Gert var ráð fyrir að leiðréttingar yrðu á daggjöldum á grundvelli verðlags og magns. Vegna sérstöðu launaþróunar í heilbrigðisþjónustu var ákveðið að verðbæta laun í samræmi við launaþróun á heilbrigðisstofnunum. Gert var ráð fyrir að verkkaupi tæki þátt í lyfjakostnaði einstakra sjúklinga, færi hann yfir eðlileg frávik frá meðaltali. Reglur um greiðsluþátttöku verkkaupa í lyfjakostnaði eins og þær voru tilgreindar í útboðslýsingu og síðar í samningi eru raktar í kafla 2.3.2 hér á eftir. Í útboðslýsingunni var einnig gert ráð fyrir að verkkaupi



myndi endurgreiða dýr eða persónubundin hjálpartæki og yrði hjálpartækjalisti í handbók Tryggingastofnunar ríkisins notaður til viðmiðunar um atriði, sem verkkaupi myndi endurgreiða.

Í útboðslýsingunni er kafli um eftirlit og úttektir. Fjallað er um kröfur til innra gæðaeftirlits og óskir um breytingar á verkefnum og um ný verkefni eða niðurfellingu á verkefnum. Lýst er kröfum til ábyrgða og trygginga og tekið fram að verksala sé óheimilt að framselja eða veðsetja rétt sinn samkvæmt samningi nema með samþykki verkkaupa. Fjallað er um skuldskeytingu og undirverktaka og að lokum hvernig fara skuli með vanefndir og ágreiningsmál.

Með útboðsgögnunum fylgir síðan forsögn þar sem almennt er fjallað um hjúkrunarheimilið og markmið þess, lýst kröfum til þjónustu við vistmenn (rekstur heimilis) og til húsnæðis, lóðar og búnaðar. Þar sem lítið er til um formlegar skriflegar kröfur um þjónustu hjúkrunarheimila var kröfum um þjónustu lýst ítarlega í forsögninni. Var forsögninni ætlað að skilgreina óskir og kröfur verkkaupa og væntanlegra vistmanna um gerð og starfsemi hjúkrunarheimilisins. Kröfur um húsnæði snéru að því að tryggja vistmönnum rúmt og heimilislegt umhverfi en forðast svip stórstofnunar. Tekið var fram í forsögninni varðandi þjónustuna að ekki væri ætlunin að gera aðrar kröfur til þessa heimilis en gerðar yrðu til hjúkrunarheimila á hverjum tíma, en ólíkt rekstrarform kallaði á að til væru forskriftir til að fylgja eftir kröfum um lagfæringar þætti eitthvað fara úrskaiðis. Um inntöku vistmanna kom fram að hún skyldi vera í samræmi við tillögur sérstaks samráðshóps skipuðum af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra. Þeir einir kæmu til álita, sem ættu gilt vistunarmat og væru á vistunarskrá. Þeir nytu forgangs, sem væru í mjög brýnni þörf fyrir hjúkrunarrými og biðu hjúkrunarheimilisvistar á sjúkrahúsum. Nánar er fjallað um útboðslýsingar í 2. kafla hér á eftir.

Í forsögninni er gerð krafa um að verksali myndi sérstakt félag um rekstur heimilisins. Skal félagið vera sjálfstæður lögaðili og skattskyldt samkvæmt lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, með síðari breytingum. Þá eru gerðar tilteknar kröfur til stjórnar heimilisins.

Með bréfi, dags. 18. maí 1999, tilkynntu Hrafnista og Sjómannadagsráð, að þau myndu ekki skila tilboði vegna útboðsins. Kom fram í bréfinu að þau hefðu, með þátttöku sinni í ofangreindu útboði, hugsað sér að koma á framfæri þeim möguleikum, sem fælust í samnýtingu ýmissa rekstrarþátta, þannig að hagkvæmni stórrækstrar fengi notið sín. Að teknu tilliti til eðlilegrar kröfu um jafnræði bjóðenda hefði stjórn þeirra komist að þeirri niðurstöðu, að sjálft útboðsformið, einkaframkvæmd, félli ekki að framangreindum hagræðingarmöguleikum. Taldi stjórnin eðlilegra að stefna að hagræðingu með stækkun þeirra heimila, sem fyrir væru, án þess að stofna sjálfstæðan lögaðila um þann rekstur.

---

#### 1.2.4 Tilboð

Tvö tilboð bárust í útboðinu, annars vegar frá Nýsi hf., Ístaki hf., Önnu S. Indriðadóttur, Áslaugu Björnsdóttur og Sigrúnu Lind Egilsdóttur og hins vegar frá Securitas ehf. og Verkafli hf. Tilboðin voru dags. 17. ágúst 1999.

Verkefnisstjórnin bar saman þær lausnir, sem bárust. Fór matið þannig fram að allir aðilar í verkefnisstjórninni og ráðgjafar hennar lásu tilboðin og skoðuðu teikningar. Síðan fóru hver aðili í verkefnisstjórninni og ráðgjafar yfir þau atriði verksins, sem þeir þekktu best og kynntu kosti og galla lausnanna fyrir öðrum í hópnum. Gerður var listi yfir matsatriði og verkefnisstjórnarmenn og sérfræðingar leituðu að styrkleikum og veikleikum lausnanna. Síðan var farið yfir listann og komist að niðurstöðu um hvaða atriði væru leyst á sambærilegan hátt og fengju sömu einkunn. Þegar önnur lausnin þótti betri var atriðið rætt og gerðar tillögur að einkunnum. Að lokum urðu verkefnis-

stjórnarmenn og ráðgjafar sammála um einkunnir fyrir öll þau atriði.

Að mati verkefnisstjórnar voru bæði tilboðin vel fullnægjandi. Lausn Securitas ehf. og Verkafis hf. var talin betri en lausn Nýsis hf., Ístaks hf., Önnu S. Indriðadóttur, Áslaugar Björnsdóttur og Sigrúnar Lindar Egilsdóttur, sem var þó talin vel fullnægjandi. Ríkiskaup yfirfóru samanburðinn og taldi hann vandaðan. Einkunnir bjóðenda voru eftirfarandi:

	Securitas ehf	Nýsir hf
Þjónusta	10,0	9,1
Aðstaða	10,0	8,2

Hinn 14. september 1999 voru opnuð umslög nr. 2 með verðtilboðum og reyndist tilboð Securitas ehf. lægra en heildartilboð þess í daggjald var samtals 14.773 kr., þar af var húsnæðiskostnaður 2.902 kr. Tilboð Nýsis hf. í daggjald heimilisins var 14.989 kr., þar af húsnæðiskostnaður 3.792 kr. Niðurstaða mats á tilboðunum varð því sú að tilboð Securitas ehf. væri hagstæðara.

Við undirbúning útboðsins var Verkfræðistofa Sigurðar Thoroddsen hf. fengin til að áætla kostnað vegna daggjalds fyrir hjúkrunarheimili í Reykjavík samkvæmt útboðinu. Var daggjald áætlað 11.000 kr., þar af 1.774 kr. vegna húsnæðiskostnaðar. Tilboð þau, sem bárust í útboðinu, reyndust bæði talsvert hærri en áætlað hafði verið. Hinn 29. nóvember 1999 sendu Ríkiskaup báðum bjóðendum bréf þar sem óskað var eftir álitum þeirra á því hvernig hin þröngu inntökuskilyrði vistmanna í forsögninni hefðu áhrif á aðstöðu, þjónustu og tilboðsupphæð. Þar sem ljóst var að nokkur munur væri á þeim lausnum, sem bjóðendur leggjðu fram annars vegar og hins vegar rekstri hjúkrunarheimila, var talið æskilegt að fá álit bjóðenda til þess að samanburður á milli þessara tveggja þátta yrði betri. Var óskað eftir að bjóðendur gerðu grein fyrir hvaða áhrif það hefði á lausn þeirra og tilboð í aðstöðu

og þjónustu ef inntökuskilyrðum yrði breytt þannig að þau yrðu í samræmi við lög, reglugerðir og venjur þar um, og þá sérstaklega 2. mgr. 19. gr. laga, um málefni aldraðra, nr. 82/1989 og 9. gr. reglugerðar nr. 660/1995, um vistunarmat aldraðra. Ganga reglurnar í meginatriðum út á að stjórn viðkomandi stofnunar ákveði hvaða einstaklingi verði boðið rými sem losnar. Einungis sé þó heimilt að bjóða rýmið einstaklingi, sem sótt hefur um dvöl á viðkomandi stofnun og sem eigi þar gilt vistunarmat. Stofnunin skuli við veitingu vistrýma að jöfnu sjá til þess að þeir gangi fyrir, sem lengst hafi beðið með mjög brýna eða brýna þörf samkvæmt vistunarmati. Var jafnframt óskað eftir að áætluð yrðu áhrif breytinga á verðtilboði.

Securitas ehf. svaraði með bréfi, dags. 8. desember 1999. Var það niðurstaða þess að breyting á inntökuskilyrðum gæti haft nokkur áhrif á þjónustuna og verð hennar en hins vegar ekki á aðstöðupátt tilboðsins. Með bréfi, dags. 9. desember 1999, svaraði Nýsir hf. fyrirspurn Ríkiskaupa. Benti fyrirtækið á að með vísan til ÍST 30, grein 9.0.6 væri óheimilt að breyta útboðsskilmálum eða verklýsingu eftir að tilboð hefðu verið opnuð og þar til verktaki hefði verið valinn. Væru uppi hugmyndir um að breyta þjónustustigi á fyrirhuguðu hjúkrunarheimili væri því rétt að semja um slíkt við væntanlegan verksala að lokinni töku tilboðs. Í bréfinu kom Nýsir hf. með ábendingar varðandi útboðið. Benti það m.a. á að ef reglur um inntöku sjúklinga hefðu gert ráð fyrir því að rekstraraðilar hjúkrunarheimilisins hefðu meðákvörðunarrétt í því efni hefði skapast grundvöllur fyrir meiri sveigjanleika í tilboðsgerð. Var það mat þeirra að um of lítið svigrúm hefði verið að ræða til að kalla fram nýjar lausnir og útfærslur. Einkaframkvæmd snérist um að kalla fram nýjar lausnir og útfærslur frá bjóðendum, sem væru hagkvæmari og betri en hefðbundnar lausnir opinberra aðila.

Með bréfi, dags. 28. desember 1999, lagði Ríkiskaup til við heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið að tilboði Securitas ehf. yrði tekið þar sem það teldist hagstæðara.

---

### 1.2.5 Höfnun tilboða

Með bréfi, dags. 5. janúar 2000, tilkynntu Ríkiskaup Nýsi hf. og Securitas ehf. að ákveðið hefði verið að hafna báðum tilboðunum þar sem tilboð hefðu reynst hærri en áætlanir hefðu gert ráð fyrir.

Hinn 7. janúar 2000 ritaði Nýsir hf. bréf til heilbrigðisráðherra. Benti Nýsir hf. enn á að til þess að árangur næðist í útboðum í einkaframkvæmd þyrftu opinberir aðilar að gæta þess að bjóðendur hefðu svigrúm til að kalla fram góðar og hagkvæmar lausnir. Þessa hefði ekki verið gætt nægilega vel við umrætt útboð og því hafi lausnirnar orðið dýrari en ella. Taldi Nýsir hf. sig geta boðið hagstæðari lausnir en tilboð þess hljóðaði upp á samkvæmt öðrum leiðum en útboðsgögn kváðu á um. Óskaði fyrirtækið eftir fundi með ráðherra til viðræðna um málið. Með bréfi, dags. 9. febrúar 2000, svaraði heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið erindi Nýsis hf. Var fyrirtækinu bent á að eins og fram hefði komið í fjölmiðlum hefði ráðuneytið undirritað viljayfirlýsingu þess efnis að gerður yrði samningur við Securitas ehf. og Verkafli hf. um byggingu og rekstur nýs hjúkrunarheimilis við Sóltún í Reykjavík. Hafi ákvörðunin verið tekin á þeim grundvelli að tilboð þeirra í útboðinu hafi hlotið hærri einkunn. Var upplýst að kröfur til húsnæðis og þjónustu yrðu í samræmi við útboðslýsingu að öðru leyti en því að heimilið yrði stækkað úr 60 rýmum í 90 rými. Þá var samningsfjárhæðin tilgreind. Auk þess var bent á að heimilið yrði frábrugðið öðrum hjúkrunarheimilum í rekstri, m.a. hvað varðaði umönnunarþyngd og inntöku vistmanna.

Í framhaldi af svari heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins fóru forsvarsmenn Nýsis hf. á fund fjármálaráðherra og afhentu honum minnispunkta, dags. 15.

febrúar 2000. Lýsti Nýsir hf. því yfir að með höfnun tilboðanna hefði útboðið verið fellt úr gildi. Sú ákvörðun, sem fram hefði komið í fjölmiðlum um að semja beint við Securitas ehf. og Verkafli hf. eftir að útboðið hefði verið fellt úr gildi, væri í ósamræmi við útboðsstefnu ríkisins og lög um skipan opinberra framkvæmda. Þá væri það brot á tilskipun 92/50/EBE um samræmingu reglna um útboð og gerð opinberra samninga um kaup á þjónustu. Hætta væri á að ákvörðun sem þessi kynni að skaða einkaframkvæmd sem nýja og vel heppnaða opinbera innkaupaaðferð hér á landi. Var það mat Nýsis hf. að eina rétta leiðin af hálfu verkkaupa væri að bjóða verkið út aftur með breyttri útboðslýsingu en það væri í ósamræmi við útboðsstefnu ríkisins og lög að semja beint við tiltekinn aðila um verk þar sem samningsfjárhæðin væri um 11,7 milljarðar króna yfir 25 ára samningstíma. Vakti Nýsir hf. athygli á að við stækkun heimilisins breyttust allar forsendur samanburðar milli bjóðenda.

---

## 1.2.6 Samningur

Viljayfirlýsing sú, sem vísað er til í bréfi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins til Nýsis hf., var undirrituð hinn 14. janúar 2000 af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu, Securitas ehf. og Verkafli hf. Voru aðilar sammála um að gera samning um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilis á þeim forsendum að kröfur um húsnæði og þjónustu skyldu vera í samræmi við útboðslýsingu Ríkiskaupa og tilboð Securitas ehf. í útboði því, sem hér er til athugunar. Þó yrði um stækkun heimilisins að ræða úr 60 rýmum í 90. Greiðsla fyrir húsnæði yrði 2.420 kr. á legudag og greiðsla vegna rekstrar 11.880 kr. Var miðað við RAI-stuðul 1,05-1,20 og grunnvísitölu í ágúst 1999. Tilboð barst síðan frá Öldungi hf. (félags í eigu ÍAV hf. og Securitas ehf.) hinn 3. apríl 2000 og hljóðaði það upp á ofangreinda fjárhæð eða daggjald samtals 14.300 kr. Jafnframt hafði verið lögð fram ný verkáætlun, dags. 29. febrúar 2000, mönnunaráætlun-stöðugildi og vaktafyrirkomulag, dags. 23. febrúar 2000 og teikningar af hjúkrunarheimili fyrir 92 vistmenn, dags. 15. febrúar 2000. Þá var lagður fram kaupsamningur

milli Öldungs hf. og ÍAV hf. um byggingu og búnað hjúkrunarheimilis í Reykjavík, dags. 17. apríl 2000.

Hinn 28. apríl 2000 var undirritaður samningur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Öldungs hf. og sama dag var undirrituð og afhent ábyrgðaryfirlýsing stofnenda Öldungs hf., ÍAV hf. og Securitas ehf. Nánar er fjallað um efni og uppbyggingu samningsins í kafla 2.2 hér á eftir.

Með auglýsingu, sem send var 2. nóvember 2000, tilkynntu Ríkiskaup að gerður hefði verið samningur við Öldung hf. á grundvelli samstarfsútbóðs og vísaði í heimild í 3. mgr. 11. gr. tilskipunarráðsins 92/50/EBE. Kom fram í auglýsingunni að tvö tilboð hefðu verið móttækin.

### 1.3 Samantekt

Ríkisendurskoðun yfirfor gögn um feril útbóðsins og bar saman við ákvæði laga og reglugerða sem gilda um útbóð innanlands en þátttakendur útbóðsins voru allir íslenskir. Af þeim verður ekki annað ráðið en að rétt og eðlilega hafi verið staðið að útbóðinu í öllum meginatriðum. Þannig var forval auglýst bæði innanlands og á Evrópska efnahagssvæðinu. Allir þátttakendur í forvali voru metnir hæfir og reyndi því ekki á mismunun við val á þátttakendum í útbóðinu. Telja verður að skilmálar í útbóði um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri hafi verið eðlilegir út frá samkeppnissjónarmiðum og til þess fallnir að gera reksturinn gegnsæjan. Hafa ber í huga að rekstrarform þátttakenda og starfsemi var mismunandi. Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki hægt að fallast á það sjónarmið að skilmálarnir hafi girt fyrir þátttöku í útbóðinu.

Af hálfu verkefnisstjórnar var lögð á það mikil áhersla að útbóðslýsing væri ítarleg. Jafnvel svo að þátttakendur í

útboðinu gagnrýndu að svigrúm væri ekki nægjanlegt til að finna hagstæðar lausnir. Ríkisendurskoðun telur að með nákvæmum lýsingum í útboðsgögnum hafi verið reynt að tryggja að boðið væri í þjónustu, sem uppfyllt gæti þær kröfur, er gerðar verða til hjúkrunarheimilisins og þannig m.a. girt fyrir gagnrýni á borð við þá að verksali hafi fengið frjálsar hendur við rekstur þess.

Tveir þátttakendur tóku þátt í útboði um rekstur hjúkrunarheimilisins og skiluðu inn tilboði. Að mati verkefnisstjórnar voru bæði tilboðin vel fullnægjandi. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið taldi þau á hinn bóginn bæði of há og því var þeim báðum hafnað. Með höfnun beggja tilboðanna var útboðsferlinum lokið og möguleikar verkaupa því ekki aðrir en að hætta við framkvæmdina, að efna til nýs útboðs eða að efna til samstarfsútboðs, væru lagaskilyrði uppfyllt.

Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. tilskipunarráðsins 92/50 er samningsyfirvöldum heimilt að gera opinbera samninga um kaup á þjónustu í lokuðu útboði án þess að auglýsing þar um hafi verið birt fyrirfram ef engin tilboð eða engin viðunandi (appropriate) tilboð berast í kjölfar almenns eða lokaðs útboðs, að því tilskildu að upprunalegum skilmálum samningsins hafi ekki verið breytt verulega. Þá skal samstarfsútboð aðeins notað þegar nothæf tilboð berast ekki eða að sannanlega er ekki til staðar nema einn seljandi á markaði, sbr. 15. gr. reglugerðar nr. 302/1996 um innkaup ríkisins. Í 18. gr. reglugerðarinnar er nánar mælt fyrir um samstarfsútboð. Eins og áður segir er aðeins heimilt að efna til samstarfsútboðs ef önnur form útboða eru ekki nothæf. Í ákvæðinu eru talin upp tilvik í fimm töluliðum, sem heimila að samstarfsútboð sé viðhaft án undanfarandi útboðsauglýsingar. Þau tilvik, sem einkum sýnast geta komið til skoðunar í þessu sambandi, er að finna í 1. og 4. tölulið. Fyrra tilvikið snýr að því þegar engin tilboð berast í tengslum við almennt eða lokað útboð. Það síðara lýtur að því þegar ekki er hægt að standa við tiltekinn skilafrest í almennum eða lokuðu útboði af brýnni nauðsyn, sem stafar af knýjandi



þörf vegna atburða, sem kaupandi gat ekki séð fyrir. Tvö tilboð bárust í útboðinu og var hvort um sig metið vel fullnægjandi. Ekki verður talið að þau hafi verið ónothæf í skilningi 15. og 18. gr. reglugerðarinnar um innkaup ríkisins enda þótt ráðuneytið hafi talið tilboðsfjárhæðirnar þeirra of háar.

Eins og áður er rakið reyndust tilboðin hærri en heilbrigðisráðuneytið sætti sig við og því var þeim hafnað. Ráðuneytið ákvað jafnframt að reyna ekki útboðsleiðina á ný enda væri hér í raun ekki um útboðsskylda þjónustu að ræða. Þess í stað freistaði það þess að ná samkomulagi við lægstbjóðanda í beinum samningum og gekk það eftir. Þó svo að tilboðin hafi þótt of há komu að mati Ríkisendurskoðunar ekki fram neinir þeir annmarkar við útboðið, sem gerði þá aðferð ófýsilega sem slíka við val á samningsaðila.

Umfang verkefnisins og skilmálar, sem gengið var út frá í samningnum, voru mjög breyttir frá því, sem þeir höfðu verið í útboðinu. Þannig var rýmum fjölgað um 53%, samsetningu vistmanna breytt svo og þátttöku í lyfjakostnaði. Í ljósi þess hve umtalsverðar breytingarnar voru er eðlilegt að sú spurning vakni, hvort nægilegt tillit hafi verið tekið til jafnræðissjónarmiða þegar ákveðið var að viðhafa ekki annað útboð heldur semja beint við annan bjóðenda. Hafa ber í huga að Nýsir hf. bauðst strax að fenginni höfnun tilboðs til þess að koma með tillögur um hagstæðari lausnir. Þá er rétt í þessu sambandi að hafa til hliðsjónar að samkvæmt útboðsstefnu ríkissjóðs frá 25. maí 1993 skal hin almenna stefna í innkaupum ríkisins vera sú að útboð sé viðhaft. Í reglugerð nr. 302/1996 um innkaup ríkisins enduróma sömu meginreglur. Eins og á stóð og með hliðsjón af því hvernig staðið hafði verið að málum í upphafi, hefði að mati Ríkisendurskoðunar verið eðlilegra að bjóða þjónustuna út á ný miðað við breyttar forsendur eða í það minnsta að gefa báðum þátttakendum útboðsins kost á að koma með ný tilboð.



## 2. Samningur

Samningurinn um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilisins við Sóltún með einkaframkvæmdarsniði markar sem slíkur tímamót í öldrunarþjónustu hér á landi enda í fyrsta sinn, sem samningur af þessu tagi er gerður við einkaaðila. Í samningnum er að finna nákvæma lýsingu á umsaminni þjónustu og í honum er með ítarlegum hætti gerð grein fyrir þeim kröfum, sem gerðar eru til þjónustunnar. Að mati verkkaupa skilur hann sig að þessu leyti algerlega frá öðrum slíkum samningum á sviði öldrunarþjónustu. Að auki felur samningurinn í sér mun strangari inntökuskilyrði en gilt hafa á öðrum hjúkrunarheimilum að því leyti að verkkaupi hefur langtum meira að segja um það hverjir veljast til vistunar á Sóltúnsheimilinu. Heilbrigðisráðuneytið telur þetta eitt mikilvægasta atriðið í samningnum í ljósi þeirra markmiða að leysa vanda þeirra einstaklinga, sem mesta hjúkrun þurfa. Þannig er það yfirlýst markmið verkkaupa í samningnum að velja inn vistmenn, sem koma af öldrunardeildum og sjúkrahúsum, og þurfa umtalsvert meiri umönnun en aðrir einstaklingar af vistunarmatsskrá.

### 2.1 Lagaumfjöllun

Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 97/1990 skulu allir landsmenn eiga kost á fullkomnustu heilbrigðisþjónustu, sem á hverjum tíma eru tók á að veita til verndar andlegri, líkamlegri og félagslegri heilbrigði. Tekur heilbrigðisþjónusta til hvers kyns heilsugæslu, heilbrigðiseftirlits, lækningarannsókna, lækninga og hjúkrunar í sjúkrahúsum, læknisfræðilegs endurhæfingarstarfs, tannlækninga og sjúkraflutninga. Heilbrigðis- og

tryggingamálaráðuneytið fer með yfirstjórn heilbrigðismála og öldrunarmála.

Hjúkrunarheimili telst vera ein tegund sjúkrahúsa skv. 1.4 í 24. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, en þau eru vistheimili fyrir aldraða og sjúklinga, sem búið er að sjúkdómsgreina en þarfnast vistunar og meðferðar, sem hægt er að veita utan almennra og sérhæfðra sjúkrahúsa.

Samkvæmt 2. tölul. 14. gr. laga nr. 125/1999, um málefni aldraðra, eru hjúkrunarheimili eða hjúkrunarrými á öldrunarstofnunum ætluð öldruðum einstaklingum, sem eru of lasburða til að dveljast á dvalarheimilum, samþýlum eða í sérhönnuðum íbúðum, sbr. 1. tölul. Þar skal veitt hjúkrunar- og lækniþjónusta auk endurhæfingar. Sérstök aðstaða skal vera fyrir aldraða með heilabilunar-einkenni. Þjónusta skal byggð á einstaklingsbundnu mati á heilsufarslegum og félagslegum þörfum hins aldraða. Möguleiki skal vera á að einstaklingar geti komið þar til skammtíma vistunar, sé þess þörf. Við hönnun skal þess sérstaklega gætt að stofnunin sé heimilisleg og að sem flestir íbúar hafi eigið herbergi. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. laganna má engan vista til langdvalar á stofnun fyrir aldraða skv. 14. gr. nema að undangengnu mati á vistunarþörf. Skal matið að jafnaði vera í höndum þjónustuhóps aldraðra.

Í III. kafla laga nr. 125/1999, um málefni aldraðra, er fjallað um Framkvæmdasjóð aldraðra. Er hlutverk sjóðsins rakið í 9. gr. en það er að stuðla að uppbyggingu og efla öldrunarþjónustu um land allt. Í 2. mgr. er síðan rakið til hvernig verkefnafjármagni sjóðsins skuli varið, en það er m.a. til að styrkja byggingu stofnana fyrir aldraða, sbr. 14. gr. laganna og í sérstökum tilvikum rekstur stofnanarþjónustu fyrir aldraða. Tekjur sjóðsins eru tilgreindar í 10. gr. laganna. Samkvæmt 21. gr. laga um málefni aldraðra greiðist dvalarkostnaður á stofnunum fyrir aldraða skv. 14. gr. af Tryggingastofnun ríkisins, sbr. þó 22. gr. Með dvalarkostnaði á stofnun fyrir aldraða er átt við daggjald eins

og það er ákveðið af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, sbr. 39. gr. laga nr. 117/1993, um almanna-tryggingar. Samkvæmt 22. gr. laga um málefni aldraðra skulu vistmenn, sem hafa tekjur umfram 30.386 kr. á mánuði, taka þátt í greiðslu dvalarkostnaðar á stofnunum fyrir aldraða, sbr. 14. gr. Með tekjum sínum, sem eru umfram 30.386 kr. á mánuði, skal vistmaður greiða dvalarkostnað sinn að hluta eða öllu leyti.

Nokkrar reglugerðir voru settar með heimild í 30. gr. laga um málefni aldraðra nr. 82/1989, sem felld voru úr gildi með lögum nr. 125/1999. Reglugerðirnar voru ekki felldar úr gildi og eru þær því enn í gildi að því leyti, sem þær samrýmast hinum nýju lögum. Sem dæmi um reglugerðir um málefni aldraðra má nefna:

- Reglugerð nr. 660/1995, um vistunarmat aldraðra.
- Reglugerð nr. 47/1990, um stofnanapjónustu fyrir aldraða
- Reglugerð nr. 422/1992, um greiðslur öldrunarstofnana fyrir heilbrigðisþjónustu.
- Reglugerð nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum.

Ýmis lög gilda síðan um störf lækna, hjúkrunarfólk, sjúkrapjálfa, aðbúnað, rétt sjúklinga o.fl.

Með 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins nr. 88/1997 var einstökum ráðherrum heimilað, með samþykki fjármálaráðherra, að gera verkamninga og samninga um rekstrarverkefni, sem undir ráðuneytið heyra, til lengri tíma en eins árs við þá ríkisstofnun, sem sinnt hefur verkefninu, aðrar ríkisstofnanir, sveitarfélög eða einkaaðila, enda sé áætlað fyrir verkefninu í fjárlögum. Með rekstrarverkefni er átt við afmarkaða rekstrarþætti eða rekstur ríkisstofnunar í heild sinni vegna viðfangsefna eða þjónustu, sem ýmist er kveðið á um í lögum að ríkið skuli veita og standa undir kostnaði af eða eru liðir í því

að ríkisaðili geti rækt hlutverk sitt. Einkaaðila verður þó ekki með samningi skv. 1. mgr. falið opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Séu slíkir samningar gerðir skulu ákvæði stjórnáskilulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórnáskilulagaráttar, gilda um þá stjórnáskilulaga sem verktaki tekur að sér að annast. Með sama hætti skulu ákvæði laga um upplýsingamiðlun og aðgang að upplýsingum um umhverfismál gilda um verktaka og upplýsingaskyldu hans. Ríkisstofnunum í A-hluta skal heimilt án atbeina ráðherra að gera samninga um afmörkuð rekstrarverkefni, enda sé ekki um að ræða starfsemi sem felur í sér vald til að taka ákvarðanir er lúta að réttindum og skyldum manna og kostnaður við verkefnið sé ekki umtalsverður hluti heildarútgjalda stofnunar. Verktaki og starfsmenn hans skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd rekstrarverkefnisins og leynt á að fara. Um þagnarskylduna gilda ákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og skal brot á henni varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Í samningi um rekstrarverkefni samkvæmt 30. gr. skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu, sem ríkissjóður kaupir, samningstíma, greiðslur úr ríkissjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Lög um opinber innkaup gilda um útboð rekstrarverkefna. Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn, en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins. Uppsagnarfrestur samnings skal stystur vera þrjú mánuðir. Fjármálaráðherra skal setja nánari reglur um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum samkvæmt 30. gr. og um þær almennu kröfur, sem gera skal til samningsaðila, svo sem um fjárhagslegt bolmagn, faglega þekkingu og aðstöðu. Ákvæði 30. gr. og reglna settra samkvæmt henni skulu gilda með sama hætti um samninga um rekstrarverkefni, sem gerðir eru samkvæmt heimild í öðrum lögum, nema ríkari kröfur séu gerðar til samninganna í sérlögum. Í athugasemdum með fjárlagafrumvarpi skal gera grein fyrir áformuðum samningum á fjárlagaárinu og áætlun

um kostnað, sem af þeim hlýst næstu þrjú fjárlagaár. Jafnframt skal gera grein fyrir markmiðum og ávinningi ríkisins af áformuðum samningum.

Reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum, sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs, var sett samkvæmt heimild í 30. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Í reglugerðinni er fjallað um heimild til samningsgerðar, val á samningsaðila, verk-lýsingu, eftirlit með samningi og samningstíma. Um verk-lýsingu segir í 5. gr. að í samningi skuli koma fram í hverju verkefnið er fólgið, hvert umfang þess er, hvaða afurðir eða þjónustu það felur í sér og hvaða kröfur eru gerðar m.a. til gæða eða aðstöðu, faglegrar þekkingar og fjárhagslegs bolmagns verksala. Skal skipta verki í þætti eða einingar eftir því sem við á. Ákvæði stjórn-sýslulaga og upplýsingalaga, sem og almennar meginreglur stjórn-sýsluréttar gilda í þeim tilvikum, er verksali tekur að sér að annast stjórn-sýslu. Einkaaðila verður ekki falið með samningi opinbert vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna nema sérstök heimild sé til þess í lögum. Heildarfjárskuldbinding ríkisins vegna verkefnis á samningstíma, einingarverð og áætlaðar árlegar greiðslur skulu tilgreindar í samningnum. Fjárhagsleg ábyrgð ríkisins vegna verkefnisins takmarkast við fjárhæðir í samningi. Í samningi skal að því marki, sem gjaldtökuheimildir eru fyrir hendi í lögum, gera grein fyrir heimild eða skyldu verksala til að innheimta gjöld vegna afurða og þjónustu, sem felst í verkefninu og hvernig fara skuli með tekjur af gjaldinu. Einnig skal tilgreina hvaða tryggingu verksala er ætlað að setja fyrir verkinu.

Í 7. gr. reglugerðar, nr. 262/1999, er fjallað um eftirlit með samningi. Er í reglugerðinni gert ráð fyrir að verkkaupi hafi eftirlit með framkvæmd samnings, en geti falið það öðrum sé það tilgreint í samningi. Í samningi skuli gera ráð fyrir að verksali tilkynni verkkaupa hver fari með yfirstjórn verkefnisins fyrir hönd hans. Verkkaupi skuli áskilja sér rétt til að kanna aðstæður þar sem verkefnið er

unnið og til að hafa aðgang að öllum upplýsingum um framkvæmd þess. Enn fremur skuli taka fram í samningi hvaða upplýsingar er ætlast til að verksali skrái vegna verkefnisins og hvaða skýrslum honum ber ótilkvaddur að skila verkkaupa. Í samningi skuli kveðið á um meðferð ágreinings og úrræði vegna vanefnda á samningsbundnum skyldum. Einkaaðilar, sem annist verkefni á grundvelli samnings, skulu skila verkkaupa ársreikningi á grundvelli laga um ársreikninga nr. 144/1994 með síðari breytingum. Ríkisendurskoðun annist samkvæmt lögum nr. 86/1997 endurskoðun reikninga vegna samninga um lögboðna þjónustu, sem ríkissjóði ber að greiða fyrir og getur gert stjórnsluendurskoðun á framkvæmd hennar. Jafnframt segir í 8. gr. reglugerðarinnar að samningstími skuli lengstur vera sex ár í senn, en þó sé heimilt að semja til lengri tíma ef verkkaupi geri kröfu um að verksali komi sér upp kostnaðarsamri aðstöðu eða búnaði vegna verkefnisins. Í samningi skuli kveðið á um uppsögn hans og aðlögun að breyttum forsendum. Uppsagnarfrestur samnings skuli stytur vera þrjú mánuðir.

## 2.2 Efni og uppbygging samningsins

Samningur heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Öldung hf. um að leggja til og reka hjúkrunarheimili að Sóltúni 2 í Reykjavík var undirritaður hinn 28. apríl 2000. Samningurinn sjálfur er átta blaðsíður að lengd. Fram kemur að stofnendur Öldungs hf., ÍAV hf og Securitas ehf., hafi gefið út sérstaka ábyrgðaryfirlýsingu vegna samningsins og sé hún hluti samningsgagna. Þá segir að framkvæmd umsamins verkefnis skuli vera í samræmi við fylgiskjöl með samningnum og að fylgiskjölin séu hluti samningsins. Komi upp misræmi milli gagna skuli það ganga framar, sem ríkari kröfur gerir á hendur verksala. Þau fylgiskjöl, sem vísað er í eru:

1. Útboðsgögn, dagsett í maí 1999, er bera nafnið „Útboð nr. 11246 – Hjúkrunarheimili í Reykjavík–einkaframkvæmd – útboðsgögn“.



2. Viðbætur við útboðsgögn, dags. 25. júní 1999.
3. Tilboð Securitas ehf. og Verkafis hf., dags. 17. ágúst 1999.
4. Minnisblað Securitas ehf. og Verkafis hf. vegna sundurgreiningar tilboðs, dags. 7. nóvember 1999.
5. Viljayfirlýsing heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis og Securitas ehf. og Verkafis hf., dags. 14. janúar 2000.
6. Tilboð Öldungs hf. og tilboðsskrá, dags. 3. apríl 2000.
7. Verkáætlun, dags. 29. febrúar 2000.
8. Mönnunaráætlun – stöðugildi og vaktafyrirkomulag, dags. 23. febrúar 2000.
9. Teikningar af hjúkrunarheimili fyrir 92 vistmenn, dags. 15. febrúar 2000.
10. Kaupsamningur milli Öldungs hf. og ÍAV hf. um byggingu og búnað hjúkrunarheimilis í Reykjavík, dags. 17. apríl 2000.
11. Ábyrgðaryfirlýsing stofnenda Öldungs hf., dags. 28. apríl 2000.

Í samningnum er stutt lýsing á verkefninu. Verkefnið felst í að leggja til og reka í 25 ár hjúkrunarheimili að Sóltúni 2, Reykjavík, á grundvelli 2. töluliðar 1. málsgreinar 14. gr. laga nr. 125/1999, um málefni aldraðra, ætlað 92 öldruðum einstaklingum með öllu því, sem til þarf.

Upphafstími samningsins er við undirritun hans og er samningstími 27 ár. Upphaf leigutíma, sem er a.m.k. 25 ár, er eigi síðar en tveimur árum frá undirritun samnings eða sá dagur innan þess tíma, sem verksali hefur starfsemi samkvæmt ákvæðum samnings. Að leigutíma loknum hefur verkkaupi forleigu- og forkaupsrétt að húsnæði og/eða tækjum og búnaði. Þá framlengist samningurinn til 5 ára hafi honum ekki verið sagt upp. Samningnum er hægt að segja upp tveimur árum fyrir lok hans.

Sérstakur samráðshópur, skipaður af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra, skal hittast eftir þörfum. Verkefni hans er að tilnefna 7 einstaklinga sem skulu hafa forgang að vistrými heimilisins þegar það losnar. Þeir einstaklingar hafa forgang sem bíða hjúkrunarheimilisvistar á sjúkrahúsum. Hópurinn skal þó að jafnaði koma þeim einstaklingum í vistrými, sem eru það veikir að þeir eru ófærir um að bíða vistunar í heimahúsi, enda hafi þeir fengið fulla endurhæfingu á sjúkrahúsi. Hjúkrunarheimilið tekur lokaákvörðun um innlögn úr hópnum, sem samráðshópurinn tilnefnir. Að mati heilbrigðisráðuneytisins eru ofangreind skilyrði einn mikilvægasti þáttur samningsins. Þau eru mun strangari en valmöguleikar annarra hjúkrunarheimila. Markmið þessa hjúkrunarheimilis er að mati ráðuneytisins að leysa vanda þeirra einstaklinga, sem mesta hjúkrun þurfa, og sé það, sem skilur það frá öðrum hjúkrunarheimilum. Yfirlýst markmið ráðuneytisins sem verkkaupa með samningnum sé að velja inn vistmenn, sem koma af öldrunardeildum og sjúkrahúsum, og þurfa umtalsvert meiri umönnun en aðrir einstaklingar af vistunarmatsskrá. Því verði gjöld vegna rekstrar hærri skv. samningnum en almennt gerist.

Greiðslur til verksala eru í formi daggjalds, sem tilgreint er í tilboði verksala dags. 3. apríl 2000, sbr. fylgiskjal nr. 6 í samningnum. Daggjaldið er heildargjald fyrir einn vistmann í einn sólarhring. Skiptist daggjaldið í daggjald fyrir húsnæði kr. 2.420 kr. og daggjald vegna rekstrar 11.880 kr. (miðað við RAI-stuðul 1,05-1,20). Fjárhæðirnar miðast við grunnvísitölu í ágúst 1999. Verksali skuldbindur sig til að sækja ekki um framlög úr Framkvæmda sjóði aldraðra eða þeim sjóðum, sem kunna að taka við hlutverki hans, vegna framkvæmda við byggingu, sem viðkemur þessum samningi. Greiðslum verkkaupa er ætlað að taka yfir þá þætti, sem Framkvæmdasjóður aldraðar tekur til lögum samkvæmt.

Í samningnum er kafli um verðlagsgrundvöll, verð og magnleiðréttingar. Er þar greint frá því að þessi atriði skulu vera skv. kafla 0.1.5 og kafla 0.1.4.3 *Tilboðsupp-*

*hæð* í útboðsgögnum með breytingum, sem gerð er nánari grein fyrir í samningnum sjálfum. Gerð er grein fyrir greiðslum og útreikningi þeirra í kafla 2.3.2 hér á eftir.

Í samningnum er fjallað um samskipti verkkaupa og verksala en gert er ráð fyrir að hvor aðili um sig tilnefni fulltrúa sína, sem sjá muni um öll samskipti. Aðeins tilnefndir umsjónarmenn aðila geta skuldbundið þá.

Þá er í samningnum kafli um eftirlit og úttektir og er honum skipt í tvennt; annars vegar í eftirlit og úttektir á undirbúnings-, hönnunar- og framkvæmdatíma og hins vegar í eftirlit á rekstrartíma. Efni þessara kafla er rakið nánar í kafla 2.3.4 hér á eftir.

Samningurinn gerir ráð fyrir að fram fari innra gæðaeftirlit af hálfu verksala. Með því á að tryggja gæði allra þátta verkefnisins. Skal eftirlitið vera kerfisbundið, skipulagt og skjalfært og öll stjórnun og skipting ábyrgðar skilgreind. Tryggt skal á kerfisbundinn hátt að öll aðföng til verkefnisins uppfylli settar kröfur og niðurstöður skráðar. Fulltrúi verkkaupa skal hafa aðgang að upplýsingunum hvenær sem hann óskar. Nánari lýsing á innra eftirliti verksala er í kafla 2.3.4 hér á eftir. Í kafla 2.3.4. er einnig rakið gæðakerfi hjúkrunar eins og gert er ráð fyrir að það verði.

Samkvæmt samningnum verða sem tryggingar lagðar fram verkábyrgð banka, sem verkkaupi samþykkir, tryggingar, sem tilgreindar eru í útboðsgögnum og ábyrgðarfir lýsing stofnenda Öldungs hf. Nánari umfjöllun um tryggingar samkvæmt samningnum er í kafla 2.3.3 hér á eftir.

Verksala er samkvæmt samningnum óheimilt að framselja eða veðsetja rétt sinn samkvæmt samningnum nema með skriflegu samþykki verkkaupa. Þá er honum óheimilt, án samþykkis verkkaupa, að fela öðrum aðila að ganga inn í

eða taka við skyldum samkvæmt samningi þessum í sinn stað, að hluta eða að fullu. Feli hann undirverktaka að taka að sér einstaka þjónustu- eða rekstrarþætti samkvæmt samningnum að hluta eða að fullu skal það tilkynnt verkkaupa með hæfilegum fyrirvara.

Í útboðsgögnum er lýst hvernig meðferð ágreiningsmála skuli háttað og er vísað til þess í samningi. Nánar er fjallað um meðferð ágreiningsmála í kafla 2.3.6 hér á eftir.

Um vanefndir segir að telji verkkaupi framkvæmd verksins í heild eða að hluta ábótavant og megi rekja það til atvika, er varða verksala skuli umsjónarmaður verkkaupa gera fulltrúa verksala viðvart skriflega og setja hæfilega fresti til úrbóta. Skal verktaki þá bæta strax úr því, sem fundið var að. Sé það ekki gert er verkkaupa heimilt að fresta greiðslum í samræmi við vanefnd, þar til úr hefur verið bætt. Verði verksali ekki við ítrekuðum beiðnum verkkaupa um nauðsynlegar úrbætur, er verkkaupa heimilt að láta utanaðkomandi aðila framkvæma það, sem ábótavant er, á kostnað verksala að virtum andmælarétti hans.

Verksali skal á samningstímanum uppfylla kröfur um starfsmannahald í samræmi við mönnunaráætlun. Takist verksala ekki að ráða til sín sjúkraliða í samræmi við mönnunaráætlun á hverjum tíma skal hann gera grein fyrir breytingum í nýrri mönnunaráætlun, sem tryggi sömu umönnun og gæði þjónustu. Engar undanþágur fást vegna stöðugilda hjúkrunarfræðinga né lækna frá mönnunaráætlun verksala. Verði um ítrekaðar eða stórfelldar vanefndir af hálfu verksala að ræða getur verkkaupi sagt samningnum upp með 6 mánaða fyrirvara eða með fyrirvara um að gerður verði leigusamningur um húsnæðið. Komi til uppsagnar samnings vegna vanefnda hefur verkkaupi forkaupsrétt og/eða forleigurétt að húsnæði, tækjum og búnaði. Sé samningi sagt upp vegna vanefnda verksala getur verkkaupi krafist bóta vegna

kostnaðarauka, sem kann að leiða af uppsögninni. Um vanefndaúrræði er nánar fjallað í kafla 2.3.5 hér á eftir.

## 2.3 Athugun á útboðsgögnum, tilboði og samningi

---

### 2.3.1 Skilgreining á umfangi og gæðum þeirra afurða eða þjónustu sem keypt er

---

#### 2.3.1.1 Lýsing á þjónustu, sem keypt er

Í útboðsgögnum er að finna forsögn, sem skilgreinir óskir og kröfur verkkaupa og væntanlegra vistmanna um gerð og starfsemi hjúkrunarheimilisins. Gerð er sú krafa til verkkaupa að við rekstur hjúkrunarheimilisins verði höfð að leiðarljósi þau markmið, sem fram koma í 1. og 18. gr. laga nr. 82/1989, um málefni aldraðra, (nú 1. og 14. gr. laga nr. 125/1999) og að öldruðum, sem þess þurfa verði tryggð vistun og umönnun, sem hæfir þörfum og ástandi hins aldraðra hverju sinni. Er skýrt tekið fram í forsögninni að með henni sé ekki ætlunin að gera aðrar kröfur til þessa heimilis en gerðar verða til hjúkrunarheimila á hverjum tíma. Í forsögninni er að finna ítarlega lýsingu á hugmyndafræði að baki hjúkrunarheimilis, rekstri þess, hlutverki og markmiðum. Þá er fjallað um inntöku vistmanna og lífeyri þeirra, en um hann fer samkvæmt lögum nr. 117/1993, um almannatryggingar. Einkaframkvæmd við hjúkrunarheimili í Reykjavík er sögð vera liður í þeirri viðleitni ríkisvaldsins að veita einkaaðilum færi á að takast á hendur opinbera þjónustu. Með henni er hvatt til nýrra lausna á sem flestum sviðum, t.a.m. við hönnun, byggingu, útfærslu á verkferlum og á stjórnunaraðferðum. Að lokum er listi yfir fjölda laga og reglugerða, sem vitnað er til víðar í útboðsgögnum og gilda á þeim sviðum, sem fjallað er um.

Í forsögninni er sérstakur kafli um þjónustu við vistmenn. Er þar gerð sú krafa til verksala að hann skapi þannig umhverfi og andrúmsloft á hjúkrunarheimilinu að vistmönnum finnist aðstæður vera heimilislegar og notalegar. Þá skuli hann sjá til þess að starfsfólk sýni vistmönnum virðingu og lipurð í samskiptum. Gerð er sérstök krafa til rekstrarforms og stjórnar heimilisins auk þess sem faglegar kröfur eru gerðar til starfsmanna heimilisins, s.s. að þeir, sem eru í sérhæfðum störfum hafi til þess löggild réttindi, starfsmenn tali auðskiljanlegt íslenskt mál o.fl. Þá er þess krafist að starfsmenn verði látnir undirrita þagnarheit.

Gerð er krafa um að vistmönnum sé veitt öll nauðsynleg lækniþjónusta en auk þess er gerð grein fyrir því hver eigi að bera kostnað að lækniþjónustunni. Verksali skal kosta alla heilbrigðisþjónustu vistmanna, sem ekki er greidd af vistmanni eða heilbrigðisyfirvöldum samkvæmt lögum, reglugerðum eða lýsingu í forsögn. Lýst er hvað lækniþjónusta felur í sér og sett lágmarksviðmið varðandi heimsóknir lækni á deild. Yfirumsjón með lækniþjónustu skal vera í höndum öldrunarlækni en veita skal viðeigandi sérfræðiþjónustu eftir þörfum. Þá er fjallað um hjúkrun og umönnun vistmanna og lýst kröfum og helstu viðhorfum, sem hafa ber í huga við hjúkrun. Gerð er krafa um sérstakt fyrirkomulag varðandi hjúkrunarstjórnun en vitnað til þess að við mönnun skuli stuðst við RUG-III þyngdarstuðla til að fylgjast með hjúkrunarálagi. Enn fremur skuli höfð hliðsjón af viðmiðun gæðaráðs í öldrunarhjúkrun hjá Landlækniseimbættinu en auk þess gefi gæðavísar til kynna hvort starfsmenn séu of fáir. Gerðar eru kröfur til menntunar starfsfólks og til þess að hjúkrunaráætlun hæfi einstaklingunum. Þannig er gerð krafa um að hjúkrunarfræðingar heimilisins hafi starfsleyfi, sbr. hjúkrunarlög nr. 8/1974, og hjúkrunarstjórnendur hafi starfsreynslu við öldrunarhjúkrun og skal framhaldsmenntun á sviði öldrunar eða stjórnunar sérstaklega metin. Annað umönnunarfólk skal hafa sjúkraliðamenntun, sbr. lög nr. 58/1984, um sjúkraliða, eða vera „sérhæfðir starfsmenn“, sem lokið hafa námskeiði í umönnun aldraðra hjá aðila, sem verkkaupi viðurkennir.

Lögð er áhersla á að ófaglærðir starfsmenn í afleysingum og aðrir, sem starfa stuttan tíma, fái einhverja þjálfun áður en þeir hefja störf. Þá er gerð krafa um að gætt sé öryggis og almennra mannréttinda vistmanna og að tilteknum reglum sé fylgt með það fyrir augum. Hluti af því að gæta hagsmuna vistmanna felst í þeirri kröfu verkkaupa um að verksali haldi skrá yfir óhöpp, sérstök stungusár, rangar lyfjagjafir, eftirritunarskyld lyf og kvartanir. Lýst er hvaða meðferð kvartanir skulu fá og að lokum gerð krafa um innra eftirlit og gæðakerfi.

Í forsögninni er gerð krafa um endurhæfingu vistmanna, þ.e. sjúkráþjálfun og iðjuþjálfun, á kostnað verksala. Rakið er hlutverk sjúkráþjálfara og verksvið auk þess sem gerð er krafa um tiltekna mönnun á heimilinu. Á sama hátt er gerð krafa um iðjuþjálfun og rakið hlutverk, markmið og verksvið iðjuþjálfara og gerð krafa um tiltekna mönnun. Vistmenn skulu eiga rétt á að fá öll nauðsynleg lyf, sem til eru vegna sjúkdóma sinna og öldrunar-einkenna. Verksali skal einnig útvega vistmanni önnur lyf, sem þeir óska eftir og ekki eru lyfseðilsskyld að því marki, sem eðlilegt getur talist. Að lokum skal verksali veita vistmönnum félagsþjónustu og sál-gæslu.

Gerðar eru kröfur til fjárvörslu og umsýslu með fjármuni vistmanna. Þá er í forsögn itarleg lýsing á kröfum, sem gerðar eru til fæðis og mótuneytis. Er þannig m.a. gerð krafa um að vistmenn eigi kost á sér-fæði þurfi þeir á því að halda vegna sjúkdóma, ofnæmis eða vegna tyggingar- eða kyngingarerfiðleika.

Verksali skal sjá um að útvega vistmönnum lín og sjá um fatnað. Þá skal hann sjá um ræstingu húsnæðisins. Í forsögninni eru skýringar á nokkrum aðgerðum ræstinga og tiltekna viðmiðunarkröfur til ræstingar. Í forsögninni er síðan tilgreind önnur þjónusta, sem verksali skal veita vistmönnum til þæginda, s.s. hársnyrting, fót-snyrting, verslun og bankaþjónusta.

Í tilboði verksala, sem dagsett var hinn 17. ágúst 1999, er að finna útfærslu hans á þeirri þjónustu, sem boðið verður upp á í hjúkrunarheimilinu og rekstrarlýsingu. Er þar fyrst almennt fjallað um aðbúnað íbúa heimilisins. Gert er ráð fyrir að nokkrar íbúðir verði í sambýlum og að í sambýli sé flokkað eftir mismunandi heilsufarsástandi vistmanna. Lýst er fyrirkomulagi sambýlanna og íbúðanna. Þá tilheyrir hverju sambýli sambýliskjarni og er þeim lýst í tilboðinu. Gert er ráð fyrir sameiginlegu rými fyrir íbúa hjúkrunarheimilisins. Þar mun verða samkomusalur þar sem hægt er að halda veislur, sinna hópstarfi, standa fyrir uppákomum, halda guðþjónustur o.fl. Þá mun í sameiginlega rými vera sjúkrabaðherbergi, garðar fyrir vistmenn, tækjasalur ásamt básum fyrir sjúkraþjálfun, aðstaða til iðjuþjálfunar, æfingaeldhús, læknastofa, hárgreiðslustofa og snyrtistofa. Þá skal á fyrstu hæð vera banki og söluturn ásamt móttöku og aðstöðu hjúkrunarforstjóra. Með hönnun lóðar er reynt að hvetja íbúa til útiveru.

Í tilboðinu er fjallað um hjúkrun og umönnun vistmanna. Lýst er faglegri ábyrgð á hjúkrunarþjónustunni en hún er í höndum hjúkrunarforstjóra. Hjúkrunardeildarstjórar munu svo stýra hjúkrun á hverri hæð í umboði hans. Með tilboðinu fylgdi starfslýsing allra starfsstétta og eru þar tilgreindar menntunarkröfur, tilgangur starfs og markmið, ábyrgðar- og starfssvið. Í tilboðinu er lýst viðmiðum mönnunaráætlunar en þar er miðað við verulegar hjúkrunarþáttir, samkvæmt RUG-mælingu 1,0 að meðaltali en í útboðslýsingunni var miðað við það meðaltal. Samantekt á stöðugildum og vaktafyrirkomulagi fylgdi tilboðinu. Með viljayfirlýsingu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins annars vegar og Securitas ehf. og Verkafis hf. hins vegar, dags. 14. janúar 2000, lýstu aðilar því yfir að þeir væru sammála um að byggja samninginn á þeim forsendum að heimilið yrði fyrir 90 vistmenn en ekki 60 og að greiðsla fyrir húsnæði og rekstur miðaðist við RAI-stuðul 1,05-1,20. Í framhaldi af samkomulaginu lagði verksali fram nýja mönnunaráætlun, byggða á breyttum forsendum, auk taflna með stöðugildum og vaktafyrirkomulagi. Í tilboðinu



er lýst skipulagsformi hjúkrunar. Er hjúkrun skipt upp í einstaklingshæfða hjúkrun, félagslega hjúkrun, hjúkrun íbúa, sem búa við minnisskerðingu, og hjúkrun íbúa með skerta hreyfi- og tjáskiptagetu.

Á hjúkrunarheimilinu, sem nefnt hefur verið Sóltún, verður samkvæmt tilboðinu boðið upp á þjónustu öldrunarlæknis samkvæmt sérstökum samningi við öldrunarsvið Sjúkrahúss Reykjavíkur (nú Landspítali háskólasjúkrahús) þar um. Gert er ráð fyrir að öldrunarlæknir komi reglulega á heimilið og að ávallt verði hægt að ná sambandi við þann öldrunarlækni, sem er á bakvakt á Öldrunarsviði Sjúkrahúss Reykjavíkur. Yfirlæknir öldrunarlækningadeildar ber faglega ábyrgð á læknisþjónustu Sóltúns. Í lýsingu verksala á læknisþjónustu er m.a. fjallað um takmörkun meðferðar og í því sambandi gert ráð fyrir samráði við vistmann og fjölskyldu hans. Stuðst verður við leiðbeiningar Sjúkrahúss Reykjavíkur og Landlæknisembættisins. Aðstaða verður fyrir minniháttar tannlæknis- og tannfræðingsþjónustu á læknastofu Sóltúns. Í tilboði verksala er umfjöllun um endurhæfingu og er þar fjallað um sjúkráþjálfun og iðjupjálfun, markmið þjálfunar og fyrirkomulag. Sóltún mun gera samning við lyfsölu-leyfishafa um lyfjafræðilega þjónustu. Er nánar gerð grein fyrir fyrirkomulagi lyfjamála í tilboði verksala. Í tilboðinu er einnig fjallað um sálgæslu og félagsþjónustu og henni lýst í grófum dráttum.

Samkvæmt tilboðinu mun verksali gera samning við viðurkennt mótuneyti um kaup á mat fyrir íbúa og starfsmenn og hefur verksali rætt við forsvarmenn Sjúkrahúss Reykjavíkur (nú Landspítali háskólasjúkrahús) um að kaupa þessa þjónustu af sjúkrahúsinu. Fylgir tilboði verksala matseðill til fjögurra vikna, sem útbúinn var af matfræðingi Sjúkrahúss Reykjavíkur. Gengið er út frá að það mótuneyti, sem samið verður við, hafi virkt innra eftirlit sem taki mið af GAMES eftirlitskerfinu. Lín heimillisins verður þvegið hjá viðurkenndu þvottahúsi en heimilið mun leggja til vandað lín. Greint er frá markmiðum með ræstingu á Sóltúni og að fagfólk muni hafa umsjón með

ræstingu. Gert er ráð fyrir að gerður verði verksamningur við Securitas ehf. um umsjón með ræstingu. Við skipulag ræstingar er tryggt að viðmiðunarkröfur í forsögn útboðslýsingar sé framfylgt í hvívetna og gildi þær í raun sem lágmarkskröfur. Lögð er áhersla á að ræsting sé aðlöguð að þörfum heimilisins og íbúum þess á hverjum tíma og að yfirbragð ræstingar verði heimilislegt og áhersla lögð á sveigjanlegt skipulag. Er síðan rakið skipulag ræstingar, þ.e. ábyrgð, fyrirkomulag, þjálfun, sóttvarnir o.fl.

Í tilboðinu er greint frá annarri þjónustu, sem í boði verður á heimilinu og stjórnkerfi heimilisins. Eigendur heimilisins munu skipa fimm manna stjórn þess og er stefnt að því að af fimm manna stjórn muni tveir stjórnarmenn vera utanaðkomandi sérfræðingar á sviði hjúkrunar eða rekstrar hjúkrunarheimila. Auk stjórnar munu sitja stjórnarfundi hjúkrunarforstjóri heimilisins, yfirlæknir og einn fulltrúi íbúa og vinafélags Sóltúns með málfrelsi og tillögurétt. Starfrækt verður íbúa- og vinafélag í Sóltúni, sem lætur sig varða alla þætti í heimilishaldinu, sem máli skipta fyrir íbúa og starfsmenn. Stefnt verður að teymisvinnu mismunandi starfshópa og að allir starfsmenn gangi í gegnum aðlögunarferli við ráðningu. Þá verður skipulögð símenntun fyrir starfsmenn auk þess sem kennsla nema í heilbrigðisgreinum og þjálfun nýrra starfsmanna verður einn af grunnþáttum í starfsemi hjúkrunar, ásamt ráðgjöf, rannsóknar- og þróunarverkefnum. Rakin er starfsmannastefna hjúkrunarheimilisins, sem er að leitast við að hafa á hverjum tíma að skipa starfslíði, sem býr yfir bestu þekkingu og færni til starfa á sínu sviði. Þá mun hjúkrunarheimilið ávallt leitast við að vera samkeppnisfært um launakjör og aðbúnað starfsmanna.

Í tilboðinu er fjallað um öryggisgæslu, sem verksali ætlar að viðhafa á hjúkrunarheimilinu. Á þannig að koma í veg fyrir að vistmenn verði fyrir ofbeldi, hvort heldur sem er andlegu eða líkamlegu. Þá á að koma í veg fyrir að vistmenn verði misnotaðir fjárhagslega. Við gæslu verður notaður tæknibúnaður af ýmsu tagi. Myndavélar verða

notaðar til eftirlits með mannaferðum og notað verður eftirlitskerfið Vökull (Vigil), sem er kerfi til að hjálpa til við umönnun á hjúkrunarheimilum. Sérstök öryggisnefnd mun hafa umsjón með öryggismálum og gerður verður samningur við Securitas ehf. um að kalla megi til öryggisvörð frá fyrirtækinu við tilfallandi aðstæður. Að lokum er tilgreint í tilboði að markmið sé að viðhald húss og lóðar sé með þeim hætti að tryggt verði að ástand og útlit þess samrýmist öðrum markmiðum. Verður haldið utan um allt viðhald í tölvuvæddu upplýsingakerfi.

Að mati Ríkisendurskoðunar er lýsing þeirrar þjónustu, sem samið er um mjög ítarleg. Þannig er ljóst af samningnum hvert umsamið verkefni er, þ.e. hvert markmið með starfsemi hjúkrunarheimilisins er og hverjum það er ætlað að þjóna. Ljóst er hvernig notendur þjónustunnar eru valdir, hvenær þjónusta hefst og hvenær henni lýkur.

Þar sem um heimili vistmanna er að ræða er erfitt að leggja tölulegan mælikvarða á alla þjónustu, sem þar fer fram en þó er í samningnum nefnd ýmis viðmið, s.s. um heimsóknir lækna, vinnustundir hjúkrunarfræðinga, viðmið við ræstingu o.fl. Gengið er út frá tiltekinni mönnunaráætlun og vaktafyrirkomulagi í samningnum. Er áhersla lögð á einstaklingshæfða hjúkrunaráætlun og að hverjum vistmanni sé sinnt eftir persónulegum þörfum hans auk þess sem reynt er að hafa allar aðstæður sem heimilislegastar. Þá er tilgreindur fjöldi máltíða vistmanna og réttur þeirra á sérþæði ef þeir þurfa á því að halda.

Um gæði þjónustunnar er í samningnum eftir atvikum vísað í staðla og eftirlitskerfi. Er þannig m.a. unnið eftir fyrirfram ákveðnu kerfi við hjúkrun vistmanna og við ræstingar. Einnig eru gerðar kröfur til efnis, sem notað er til ræstinga og til þvottaefnis. Gert er ráð fyrir að verksali framkvæmi innra eftirlit með þjónustu heimilisins auk þess sem verkkaupi hafi eftirlit með framkvæmd samningsins. Verksali mun þannig m.a. skrá kvartanir og viðbrögð við þeim. Í samningnum er gert ráð fyrir að hjúkrunarforstjóri heimilisins birti starfsmönnum sínum og vistmönnum

markmið um viðmiðunarmörk gæðavísa. Við gerð samningsins hefur þess verið gætt að geta hluta þeirrar þjónustu, sem ekki fellur undir samninginn. Má þar nefna þvott, sem þarfnast sérmeðferðar, s.s. þvott, sem þarf að fara í efnalaug eða handþvott. Verksali skal leggja til öll almenn lyf til nota á hjúkrunarheimilinu og er kostnaður við lyf og lyfjaþjónustu innifalinn í tilboði verksala. Verkkaupi tekur þó þátt í þeim kostnaði fari lyfjakostnaður fer upp fyrir ákveðin mörk. Þá ber verksala að greiða fyrir öll hjálpartæki vistmanna en verkkaupi mun síðan endurgreiða dýr eða persónubundin hjálpartæki. Eru notuð ákveðin viðmið varðandi endurgreiðsluna og er greint frá þeim í útboðslýsingu og tilgreindur úrskurðar- aðili. Að lokum er sá varnagli sleginn í samningnum að komi upp misræmi milli samningsgagna skuli það ganga framár, sem ríkari kröfur gerir á hendur verksala. Verksali er að mörgu leyti aðeins verktaki, sem tekur að sér að útvega tiltekna þjónustu. Hann mun þannig kaupa ýmsa þjónustu af utanaðkomandi aðilum, sem sumir hverjir eru tilgreindir í tilboði, svo sem Landspítala – háskóla- sjúkrahúsi, Securitas ehf. o.fl. Er það mat Ríkisendurskoðunar að við lýsingu á aðkeyptri þjónustu hafi verið tekið á flestum þeim atriðum, sem liggja þurfa fyrir við framkvæmd samningsins.

---

### 2.3.1.2 Kröfur til húsnæðis

Í forsögn í útboðsgögnum eru ítarlegar lýsingar á húsnæði, lóð og búnaði. Er þar lýst almennum kröfum til húsnæðisins, eignarhalds og ábyrgðar á lausnum og hönnun vegna húsnæðisins og reksturs heimilisins. Í útboðslýsingunni eru síðan skilgreindar kröfur og óskir verkkaupa til húsnæðisins, sem verksali útvegar undir hjúkrunarheimilið. Í forsögninni er miðað við að heimilið geti vistað 60 einstaklinga. Gerðar eru kröfur um staðsetningu innan gömlu borgarmarka Reykjavíkur. Lýst er óskum um ytra og innra umhverfi byggingarinnar og gerðar kröfur um tiltekin gæði efnis, vinnu og frágangs. Fjallað er um hugsanlega samnýtingarmöguleika heimilisins með öðru húsnæði og hver beri ábyrgð á hönnun í tengslum við verkefnið og hvernig háttað skuli

samráði verksala við verkkaupa. Með viljayfirlýsingu aðila, dags. 14. janúar 2000, var ákveðið að stækka heimilið og fjölga rýmum úr 60 rýmum í 90 til að ná betri nýtingu á sameiginlegum rýmum og þjónustubáttum.

Í forsögninni er að finna starfsemis- og rýmislýsingu en tilgangurinn með henni er að lýsa helstu kröfum, sem gerðar eru til þeirra meginrýma sem mynda umhverfi vistmanna á heimilinu. Þá er fjallað um helstu rými, sem þörf er á vegna þeirrar starfsemi, sem fer fram á heimilinu. Lýst er kröfum, sem gerðar eru til herbergja vistmanna en gerð er krafa um að hver vistmaður hafi einbýlisherbergi. Snyrtingar skulu vera á sérhverju herbergi vistmanna. Eru ítarlegar lýsingar á herbergjum og snyrtingum. Einnig er að finna í forsögninni kröfur um setustofur auk borðstofu, eldhúskróks og býtibúrs í hverri einingu. Þá er gerð krafa um a.m.k. eitt herbergi með sjúkrabaði á hverri hæð og í húsnæðinu skal vera aðstaða fyrir sjúkrapjálfun auk þess sem tryggt skal að húsnæðið henti hreyfihömluðum. Einnig er gerð krafa um að rými sé fyrir aðstöðu iðjupjálfa þar sem hann getur sinnt nauðsynlegum skrifstofustörfum vegna vinnu sinnar sem og fyrir hirslur til geymslu gagna. Á heimilinu skulu vera sérstakar og sérhannaðar lokaðar einingar fyrir heilabílaða. Þá skal vera aðstaða fyrir samkomur allra vistmanna og rými fyrir þjónustu, sem allir vistmenn eiga kost á að nýta sér. Gerð er krafa um að vistmönnum verði séð fyrir loftræstu afdrepi til reykinga og að rými verði fyrir hvort heldur eldhús eða móttökueldhús. Hjúkrunarheimilið skal hafa sjálfstætt aðalanddyri og móttöku þar sem fylgst er með umferð um húsið. Koma skal fyrir snyrtingum og fatahengi fyrir gesti. Þá eru gerðar ákveðnar kröfur til ganga, stiga, lyftna og flóttaleiða. Vaktaðstaða skal vera í hverri einingu og lyfjagerbergi skulu vera með nauðsynlegum öryggishirslum. Við hönnun hússins skal gæta þess að hafa nauðsynlegt rými fyrir allt lín og skol á heimilinu. Stjórnendur, skrifstofufólk og læknir heimilisins skulu hafa skrifstofur. Þá skal vera rými til fundahalda fyrir hjúkrunar- og umönnunarfólk vegna samráðs- og skipulagningar og til að halda viðtöl við aðstandendur vistmanna. Í forsögninni er einnig gerð

krafa um að starfsfólk hafi góða aðstöðu til matar, snyrtingar, búningsaðstöðu o.fl. Þá skal gera ráð fyrir rými fyrir húsvörð og fyrir ræstiklefa. Lýst er æskilegri sorpgeymslu og fjallað um margskonar önnur rými, s.s. áhaldageymslur o.fl.

Í forsögn er farið yfir hönnunarforsendur og hönnunarkröfur. Er þar byrjað á að vísa til helstu laga, reglugerðar-ákvæða og staðla, sem kunna að eiga við um hönnun, efni og frágang byggingarinnar. Til viðbótar eru taldar upp lágmarks viðbótarkröfur, sem farið er fram á fyrir bygginguna. Þannig er gerð krafa um að verksali geri rekstrar- og viðhaldsbækur varðandi ýmis atriði er snerta öll tæknileg kerfi, sem tengd eru mannvirkinu til að verkkaupi geti fylgst með að uppbygging og rekstur þeirra sé eins og krafist er. Gerðar eru tilteknar kröfur til jarðskjálftaálags og brunaálags auk þess sem vísað til helstu staðla og reglugerða, sem byggja skal á við burðarþolshönnun byggingarinnar og eru til viðbótar og notkunar með þeim stöðlum, sem tilteknir eru í byggingarreglugerð. Í forsögninni er einnig kafli þar sem raktar eru kröfur til hreinlætis- og hitalagna, svo sem frárennislagna, neysluvatnslagna, hitakerfis, tengingu við hitaveitu og kröfur um snjóbræðslu. Gerð er krafa um að byggingin sé brunahönnuð og að sett sé upp loftræstikerfi. Þá eru gerðar kröfur um hljóðvist og ítarlegur kafli um rafkerfi. Þar er að finna vísan í ýmsar reglur, reglugerðir og staðla um rafkerfi. Gerðar eru kröfur um lágspennukerfi og til lýsingar. Þá er gerð krafa um að inngangshurðir séu rafdrifnar og lýst kröfum til lyftna. Loftnetskerfi skal vera með tilteknum hætti og í byggingunni skal vera fjölnota strengkerfi og sírstöð auk möguleika á beinum línunum til allra herbergja vistmanna. Auk alls þessa eru kröfur um brunaviðvörðunarkerfi, hátalarakerfi, myndavélakerfi, kallkerfi, hússtjórnarkerfi og hraðbanka. Öll gögn tengd undirbúningi og hönnun skulu vera aðgengileg verkkaupa.

Í forsögninni eru ekki sértækar kröfur til einstakra byggingarhluta aðrar en að þeir þjóni hlutverki sínu

samkvæmt útboðslýsingu, uppfylli viðeigandi lög og reglugerðir og fylgi góðri byggingarstefnu. Þó eru raktar sérstakar kröfur til tiltekinna byggingarluta. Þannig er lýst kröfum, sem gerðar eru um yfirborð innveggja, yfirborðsfrágang gólfa, sem vistmenn ganga um. Þá er fjallað um hurðir og glugga. Húsnæðið skal búið öllum innréttingum og búnaði sem þarf til að heimilið geti gegnt hlutverki sínu. Gerðar eru kröfur um ákveðna stefnu við val á innréttingum og búnaði. Lýst er kröfum, sem gerðar eru til sjúkrarúma, sjúkranáttborða og almennt til hjálpartækja, sem ætluð eru til almennrar notkunar eftir þörfum. Í forsögninni er að finna upptalningu á lágmarksbúnaði, sem þarf að vera til staðar fyrir sjúkráþjálfun og iðjupjálfun. Þá er lýst kröfum, sem gerðar eru til frágangs lóðar og öryggisgæslu.

Í forsögninni má einnig finna kröfur, sem gerðar eru til umsjónar og viðhalds húsnæðis og lóðar og er í því sambandi að finna almenna stefnu, sem verkkaupi gerir kröfu um. Eru í lýsingunni nefnd ýmis atriði, svo sem viðgerðir, hússtjórnarkerfi, viðhald lóðar og sorphirða. Í sambandi við sorphirðu er vísað til laga og reglugerða, sem fjalla um meðferð og förgun sorps, auk þess sem gerð er tiltekin krafa um staðsetningu og umgengni sorphlata og gáma auk flokkunar og förgunar sorps.

Í tilboði verksala er að finna útfærslu verksala á húsnæði fyrir hjúkrunarheimili í formi teikninga og húsnæðis- og lóðarlýsingar. Byrjað er á að lýsa hugmyndafræði og markmiði hjúkrunarheimilisins að Sóltúni. Þá er lýst gerð byggingarinnar og innra skipulagi svo og skipulagi og frágangi lóðar. Auk þessa er greint frá því hvaða byggingarefni verði notað og hvernig gert er ráð fyrir að frágangur utan húss verði. Þá er frágangi innanhúss lýst auk þess sem laus búnaður fær umfjöllun og er þar lýst markmiðum verksala við val á honum. Ítarleg kynning er á tæknikerfum, sem verksali ætlar að nota, svo sem hússtjórnarkerfi, loftræstikerfi, snjóbræðslukerfi, aðgangsstýrikerfi, innbrotaviðvörðunarkerfi, ljósastýringarkerfi, brunaviðvörðunarkerfi, eftirlitskerfi, lagnakerfi, hreinlætis-

kerfi, hitakerfi, lagnaleiðum, rafdreifikerfi, lýsingarkerfi, fjarskiptakerfi og hreyfikerfi. Að lokum er skrá yfir herbergi og stærð þeirra í byggingunni.

Í tilboðinu er að finna framkvæmdalýsingu og verkáætlun og kemur þar fram að Ármannsfell hf. muni sjá um byggingu hússins í alverktöku. Þá eru raktar helstu tíma-setningar í framkvæmdinni og er þar gert ráð fyrir að húsið verði tekið í notkun í september 2001.

Eftir að heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið og Securitas ehf. undirrituðu viljayfirlýsingu hinn 14. janúar 2000 var afhent ný verkáætlun, dags. 29. febrúar 2000 og ný teikning, dags. 15. febrúar 2000, af hjúkrunarheimili fyrir 92 vistmenn. Þá fylgdi kaupsamningur milli Öldungs hf. og ÍAV hf., dags. 17. apríl 2000, um kaup þess fyrrnefnda á húsinu nr. 2 við Sóltún í Reykjavík, sem sá síðarnefndi byggir í eigin reikning í samræmi við kaupsamninginn, en um er að ræða sérhannaða byggingu fyrir rekstur hjúkrunarheimilisins.

Af skoðun samningsins er ljóst að reynt hefur verið að tryggja að flest atriði er snerta húsnæði, lóð og búnað hjúkrunarheimilisins séu ákveðin í samningnum þannig að ekki komi til ágreinings síðar. Hefur þannig verið lýst ítarlega burðarþoli, útliti, efni o.fl., eins og rakið hefur verið hér að framan, og eftir atvikum vísað til laga, reglugerða og staðla.

---

### 2.3.2 Greiðslur úr ríkissjóði.

Samkvæmt samningi eru greiðslur til verksala fyrir húsnæði og þjónustu í formi daggjalds, sem er tilgreint í tilboði verksala, dags. 3. apríl 2000 en í því skal innifalinn allur kostnaður við að byggja og reka hjúkrunarheimilið samkvæmt þeim kröfum, sem settar eru fram í forsögn. Er daggjaldið tilgreint 14.300 kr. en það telst vera heildargjald fyrir einn vistmann í einn sólarhring. Daggjaldið er nánar sundurliðað í tilboðsskrá en megin-



skiptingin er í daggjald fyrir húsnæði 2.420 kr. og daggjald vegna rekstrar 11.880 kr. Rekstrargjaldið miðast við RAI-stuðul 1,05-1,20. Þá miðast framangreindar fjárhæðir við grunnvísitölu í ágúst 1999 og taka breytingum samkvæmt ákvæðum í útboðsgögnum og viðbótarákvæðum í samningnum. Auk þessa skuldbindur verksali sig til að sækja ekki um framlög úr Framkvæmdasjóði aldraðra, eða þeim sjóðum, sem kunna að taka við hlutverki hans, vegna framkvæmda við byggingu, sem viðkemur samningnum. Er greiðslum verkkaupa ætlað að taka yfir þá þætti, sem Framkvæmdasjóður aldraðra tekur til lögum samkvæmt.

Í útboðslýsingu er gert ráð fyrir að greiðslur muni hefjast þegar verksali hefur fengið rekstrarleyfi og tekið á móti vistmönnum. Daggjöld mánaðarins verða greidd eftir á í samræmi við tilboðsupphæð, magnbreytingar, magnbætur og verðbætur að frádregnum greiðsluhluta vistmanna. Skal verkkaupi greiða verksala áætlaða mánaðargreiðslu síðasta virkan dag mánaðar. Er miðað við að greiðslan sé 98% af daggjöldum mánaðarins á síðasta verðlagi miðað við fulla nýtingu. Verð- og magnleiðréttingar ásamt nýtingarleiðréttingum skulu gerðar upp mánuði síðar og skal framvísa reikningum fyrir 15. dag mánaðar og greiða með næstu áætlaðri mánaðargreiðslu. Ef vísitölur eða launaviðmiðanir liggja ekki fyrir á framvísunardegi reiknings dregst greiðsla verðbóta sem því nemur. Verði ágreiningur um greiðslu magn- eða verðleiðréttingar skal ætíð greiða þann hluta upphæðarinnar, sem óumdeildur er innan 10 daga. Um greiðslur fyrir breytingar á starfseminni og ný verkefni skal semja sérstaklega. Allur kostnaður við að byggja og reka hjúkrunarheimilið samkvæmt þeim kröfum, sem settar eru fram skal vera innifalinn í tilboði um daggjald, sem telst vera meðalkostnaður fyrir hvern sjúkling í einn sólarhring. Verkkaupi mun þó taka þátt í greiðslu lyfja og hjálpartækja eftir ákveðnum reglum. Verksali þarf hins vegar ekki að greiða gatnagerðargjöld og heilbrigðisþjónusta er undanþegin virðisaukaskatti, sbr. 1. tölul. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt.

Í útboðslýsingu var óskað eftir tilboði í daggjald fyrir vistmenn miðað við meðal umönnunarþyngd, RUG-III-34-flokka stuðul 1,00 en með viljayfirlýsingu aðila, dags. 14. janúar 2000, var ákveðið að greiðsla miðaðist við RAI-stuðul 1,05-1,20. Skal daggjald greitt fyrir hvern sólarhring, sem vistmenn dvelja á heimilinu og fellur ekki niður ef vistmaður hverfur af heimilinu í stuttan tíma, t.d. fer heim í helgarfrí, enda hafi heilbrigðisyfirvöld ekki auka-kostnað af dvölinni. Fari vistmaður á sjúkrahús verður greitt 70% af daggjaldi miðað við síðasta „meðal RUG-III-34-flokka stuðul“ heimilisins í 30 daga en síðan fellur það niður. Við andlát vistmanns eða þegar vistmaður flytur fyrir fullt og allt af heimilinu er greitt fullt daggjald næstu 7 daga en fellur síðan niður. Ef umsóknir vantar á lista samráðsnefndar þegar vistrými losnar, enginn vistmaður vill koma eða vistmaður kemur ekki á tilteknum degi enda hafi hann verið látinn vita með 5 daga fyrirvara, þá greiðir verkkaupi fullt daggjald til verksala þar til rýmið hefur verið fyllt enda hafi herbergið beðið tilbúið til notkunar allan tímann.

Ef verksali gerir ráð fyrir að samnýta rekstrarþætti, sem eru að hluta eða öllu leyti í eigu eða á vegum aðila, sem styrktur er af hinu opinbera eða nýtur verndar þess að einhverju leyti, skal gjald fyrir þjónustuna miðast við markaðsverð eða kostnaðarverð að viðbættri hæfilegri álagningu.

Samkvæmt III. kafla reglugerðar nr. 47/1990, um stofnanþjónustu fyrir aldraða, taka vistmenn þátt í dvalarkostnaði, sem nemur allt að dvalarkostnaði í þjónustuhúsnæði, þegar vistin hefur varað lengur en 4 mánuði á síðustu 24 mánuðum. Samkvæmt bótaupphæðum, viðmiðunartölum og dvalardaggjaldi í janúar 1999 bar vistmanni að greiða dvalarkostnað af tekjum umfram 23.473 kr. á mánuði, þó eigi hærri fjárhæð en sem nam dvalarkostnaði í þjónustuhúsnæði, sem var 3.455 kr. á dag. Verksala ber að innheimta hlut sjúklings í greiðslu dvalarkostnaðar. Verksali skal láta Tryggingastofnun ríkisins vita þegar vistmenn eru lagðir

inn á hjúkrunarheimilið. Tryggingastofnun hefur upplýsingar um dvöl sjúkratryggðra á stofnunum og um tekjur þeirra og tilkynnir hjúkrunarheimilinu hvenær innheimta skal hefjast og hve mikið á að innheimta.

Í útboðslýsingunni er kafli, sem fjallar um verðlagsgrundvöll, verð- og magnleiðréttingar. Er þar gert ráð fyrir að um tvenns konar leiðréttingar á tilboðsfjárhæð kunnist að vera að ræða, verðleiðréttingar og magnleiðréttingar. Auk þess er gert ráð fyrir að tekið verði tillit til kostnaðarbreytinga, sem stafa af breyttum lagareglum, stjórnvaldsfyrirmælum, stjórnvaldsákvörðunum og ákvörðunum dómstóla og verksala verður ekki um kennt enda séu breytingarnar ekki bættar í magn- og verðleiðréttingum. Fleiri breytingar eru nefndar svo sem breytingar, sem raska vinnuskyldu. Einnig er samningsaðilum heimilt á 5 ára fresti að fara fram á leiðréttingar vegna kostnaðarbreytinga, sem orðið hafa hjá samningsaðilum, og hafa jafnframt orðið á hjúkrunarheimilum í heild og ekki koma fram í magn eða verðleiðréttingum og eru faglega taldar óhjákvæmilegar.

Tilboðsskrá skiptist í þrjá meginliði, sem eru umönnun á deildum, annar launakostnaður og annar kostnaður. Verðlagsgrundvöllur launa hjúkrunarfræðinga við umönnun miðast við mælingar kjararannsóknarnefndar opinberra starfsmanna á meðalheildarlaunum allra hjúkrunarfræðinga. Verðlagsgrundvöllur launa sjúkraliða miðast við mælingar kjararannsóknarnefndar opinberra starfsmanna á meðalheildarlaunum allra sjúkraliða en verðlagsgrundvöllur launa ófaglærða miðast við mælingar Ríkisspítala á meðalheildarlaunum allra ófaglærðra. Á sama hátt er gerð grein fyrir verðlagsgrundvelli launa annarra starfsmanna og annarra kostnaðarliða en hann miðast við verðlag í ágúst 1999. Verðlagsgrundvöllur launa annarra starfsmanna en þeirra, sem tengjast beint við umönnun í tengslum við RUG-III-34-flokka stuðul, miðast við launavísitölu, sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir samkvæmt lögum nr. 89/1989, um launavísitölu. Verðlagsgrundvöllur allra annarra kostnaðarliða miðast við

vísitölu neysluverðs, sem Hagstofa Íslands reiknar og birtir samkvæmt lögum nr. 12/1995, um vísitölu neysluverðs.

Tilgangur magnleiðréttinga er að greiðslur til verksala verði í samræmi við umönnunarpörf vistmanna á hverjum tíma. Verða magnleiðréttingar annars vegar almennar leiðréttingar eftir RAI-mati og hins vegar beinar leiðréttingar, sem miðast við notkun lyfja og kaup á hjálpertækjum fyrir einstaklinga. RAI-mat á vistmönnum skal fara fram samkvæmt reglugerð nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum. Nota skal þann meðal RUG-III-34-flokka stuðul fyrir heimilið, sem reiknaður var út árið áður en gera upp mismun þegar mat ársins liggur fyrir. Verksali skal leggja til öll almenn lyf til nota á hjúkrunarheimilinu og er kostnaður við lyf og lyfjapjónustu á heimilinu innifalinn í tilboðinu. Til þess að draga úr áhættu verksala ef lyfjakostnaður einstakra sjúklinga fer yfir eðlileg frávík frá meðaltali tekur verkkaupi þátt í greiðslu heilðsöluverðs fyrir viðurkennd lyf, sem fengið hafa markaðsleyfi hér á landi eða heilbrigðisyfirvöld hafa heimilað notkun á. Gert er ráð fyrir að uppfylla þurfi tiltekin skilyrði til þess að verkkaupi taki þátt í greiðslu lyfjakostnaðar. Í útboðslýsingu var gert ráð fyrir að uppfylla þyrfti eftirfarandi skilyrði:

- Að lyfjakostnaður á heilðsöluverði við eina lyfjameðferð nemi sem svarar 10 daggjöldum heimilisins fyrir vistmann miðað við RUG-III-34-flokka stuðul 1. Enda samræmist notkun lyfsins reglum Tryggingastofnunar ríkisins fyrir meðferð á viðkomandi vistmanni eða samþykkis læknadeildarinnar sé leitað fyrirfram fyrir meðferð á viðkomandi vistmanni.
- Að heildarlyfjakostnaður á heilðsöluverði við alla lyfjameðferð sjúklings á ári nemi meira en 30 daggjöldum heimilisins fyrir vistmann á viðkomandi tíma með RUG-III-34-flokka stuðul 1,00. Enda staðfesti yfirlæknir heimilisins og hjúkrunardeildarstjóri og lyfjafræðingur að meðferðin hafi átt sér stað og magn sem notað var, tíma sem hún stóð yfir og kostnað við

hana. Leggja skal fram gögn um lyfjasögu vistmanns fyrir árið og læknadeild Tryggingastofnunar ríkisins staðfesti að um eðlilega meðferð sé að ræða fyrir viðkomandi vistmann.

Skilyrði þessi breyttust við gerð samningsins og verður gerð grein fyrir breytingunum hér á eftir. Gert er ráð fyrir að verksali greiði hjálpartæki fyrir vistmenn samkvæmt reglugerð nr. 442/1992, um greiðslu öldrunarstofnana fyrir heilbrigðisþjónustu. Verkkaupi mun endurgreiða dýr eða persónubundin hjálpartæki og verður hjálpartækjalisti í handbók Tryggingarstofnunar ríkisins notaður til viðmiðunar og hjálpartækjanefnd Tryggingastofnunar mun skera úr um nauðsyn þeirra fyrir vistmenn. Tryggingastofnun greiðir hjólastóla fyrir einstaklinga en taldir eru upp nokkrir hlutir, sem verkkaupi mun greiða verksala fyrir sérstaklega.

Samkvæmt samningnum skulu magnleiðréttingar á þættinum umönnun á deildum í tilboðsskrá magnleiðréttast samkvæmt þyngdarstuðli vistmanna eftir RUG-III-34-flokka stuðlum í RAI-mati á eftirfarandi hátt:

- Fyrir þyngdarstuðul skv. RAI-mati á bilinu 1,05-1,20 sé greitt samkvæmt lið 1 í tilboðsskrá.
- Fyrir þyngdarstuðul skv. RAI-mati hærrí en 1,20 hækkar verð miðað við grunntölu 1,20.
- Fyrir þyngdarstuðul skv. RAI-mati lægri en 1,05 lækkar verð miðað við grunntölu 1,05.

Verkkaupi mun taka þátt í greiðslu lyfja samkvæmt kafla um magnleiðréttingar í útboðsgögnum og greiða fyrir hjálpartæki. Skilyrði, sem uppfylla þarf til þess að lyfjakostnaður fái greiddur, breyttust frá því sem var í útboðslýsingunni og eru samkvæmt samningnum:

- Að lyfjakostnaður á heildsöluverði við eina lyfjaméðferð nemi sem svarar 7 daggjöldum heimilisins

fyrir vistmann miðað við RUG-III-34-flokka stuðul 1,05-1,20 fyrir heimilið. Enda samræmist notkun lyfsins reglum Tryggingastofnunar ríkisins fyrir meðferð á viðkomandi vistmanni eða samþykkis lækna-deildarinnar sé leitað fyrirfram fyrir meðferð á viðkomandi vistmanni.

- Að heildarlyfjakostnaður á heilðsöluverði við alla lyfjameðferð vistmanna á ári nemi meira en 21 daggjaldi heimilisins fyrir vistmann á viðkomandi tíma með RUG-III-34-flokka stuðul 1,05-1,20 fyrir heimilið. Enda staðfesti yfirlæknir heimilisins og hjúkrunardeildarstjóri og lyfjafræðingur að meðferðin hafi átt sér stað og magn sem notað var, tíma sem hún stóð yfir og kostnað við hana. Leggja skal fram gögn um lyfjasögu vistmanns fyrir árið og læknaeild Tryggingastofnunar ríkisins staðfesti að um eðlilega meðferð sé að ræða fyrir viðkomandi vistmann.

Með samningnum tekur verksali að sér að útvega húsnæði og að reka hjúkrunarheimili gegn fyrirfram-ákveðinni greiðslu og tekur hann með því ábyrgð á heildarkostnaði framkvæmdarinnar. Verðtilboð verksala, sem dagsett var 3. apríl 2000, skiptist í 4 meginliði sem eru launakostnaður við umönnun á deildum, annar launakostnaður, annar kostnaður s.s. vegna lyfja o.fl. og húsnæðiskostnaður og vextir. Í samningi aðila er gert ráð fyrir að kostnaðarliðir þessir breytist til hækkunar eða lækkunar miðað við ákveðin viðmið, sem tilgreind eru í samningnum og í tilboði verksala. Þá liggur fyrir hver grunnvísitala er og hvernig magnleiðréttingar munu gerðar. Fram kemur hvenær greiða á umsamið daggjald en áætluð fjárhæð skal greiðast síðasta dag hvers mánaðar. Þá er gert ráð fyrir að reikningur verði gefinn út vegna magnleiðréttinga og að honum sé framvísað fyrir 15. dag mánaðar og greiddur með næstu áætlaðri mánaðargreiðslu. Er þannig gert ráð fyrir að verkkaupi hafi svigrúm til að yfirfara magnleiðréttingar áður en greiðsla er innt af hendi. Í samningnum eru ekki gerðar kröfur um framsetningu reikningsins en æskilegt er að greinargerð eða sundurliðun fylgi reikningum þar sem

fram kemur á hverju útreikningar byggjast. Við ákvörðun greiðslna verkkaupa dregst frá greiðsluhluti vistmanna. Í samningnum virðist ekki vera gert ráð fyrir að verkkaupi fái yfirlit yfir greiðslur vistmanna, flokkaðar eftir nöfnum þeirra eða kennitölum, en slíkt myndi auðvelda eftirlit með greiðslum. Með tilboðinu tekur verksali á sig ábyrgð á heildarkostnaði framkvæmdarinnar. Fyrirvarar eru þó settir í samninginn um verðleiðréttingar og magnleiðréttingar. Þá eru tilgreindar nokkrar ástæður, sem geta kallað á leiðréttingar á tilboðsupphæð og er í þeim tilvikum farið fram á að sá aðili, sem fer fram á breytingu, leggi fram rökstudda greinargerð um málið. Með samningnum taka báðir samningsaðilar á sig nokkra áhættu en verkkaupi tekur áhættuna af því ef lyfjakostnaður verður hærri en viðmiðunarmörk greiðslna miðast við. Verksali fær hins vegar ekki hærra gjald fyrir meðalþyngdarstuðul 1,20 samkvæmt RAI-mati en fyrir stuðulinn 1,05. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur við gerð samningsins verið reynt að girða fyrir að til ágreinings komi um samningsfjárhæðir á samnings tímanum.

---

### 2.3.3 Tryggingar verksala

Í samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Öldung hf. segir að lagðar verði fram eftirtaldar tryggingar og teljist þær hluti samningsins:

- Verkábyrgð banka sem verkkaupi samþykkir verður lögð fram við upphaf leigutíma.
- Tryggingar sem tilgreindar eru í kafla 0.1.9 *Ábyrgðir og tryggingar* í útboðsgögnum og tilgreindar eru hér á eftir.
- Ábyrgðaryfirlýsing stofnenda Öldungs hf., sem er fylgiskjal með samningnum. Með henni tekst ÍAV hf. á hendur einfalda ábyrgð gagnvart verkkaupa á að bygging hjúkrunarheimilisins verði í samræmi við samningsgögn og góðar venjur verktaka og almennar reglur. Gildir ábyrgðin í fimm ár eftir upphaf reksturs.

Þá tekst Securitas ehf. á hendur einfalda ábyrgð gagnvart verkkaupa á því að útfærsla rekstrar og tækjavæðing hjúkrunarheimilisins verði í samræmi við samningsgögn og verksamning, sbr. kafla 1.2 í útboðslýsinguinni. Ábyrgðin gildir í þrjú ár eftir upphaf reksturs.

Í útboðslýsingu kemur fram að verksali ber alla ábyrgð á verkefninu og framkvæmd þess, þar með töldum verkum undirverktaka, og auk þess því tjóni er verkkaupi eða þriðji aðili kann að verða fyrir við framkvæmd þess. Skal verksali kaupa allar skyldutryggingar, sem lög og reglugerðir kveða á um. Enn fremur skal verksali að lágmarki kaupa ábyrgðartryggingu vegna tjóns, sem þriðji aðili kann að verða fyrir vegna starfsemi verksala og vinnu starfsmanna hans. Skal ábyrgðartryggingin enn fremur bæta skemmdir, sem starfsmenn verksala kunna að valda. Þá skal verksali kaupa óafturkallanlega og óafturkræfa verktryggingu banka fyrir því að verksali efni skyldur sínar samkvæmt samningi. Miða skal við að upphæð tryggingar samsvari þriggja mánaða samningsgreiðslu. Upphæð tryggingar skal verðtryggð í samræmi við verðtryggingu samningsins. Verkkaupi skal geta krafist greiðslu tryggingarinnar án undangengins dómsúrskurðar. Verksali skal enn fremur kaupa tryggingar vegna starfsmanna í samræmi við ákvæði kjarasamninga og þá er honum bent á að kaupa sér rekstrarstöðvunartryggingu og tryggingu á lausafé, sem tryggir hann fyrir tjóni af völdum bruna, innbrota o.fl. Ef verksali kýs að kaupa ekki slíkar tryggingar skal hann tryggja rekstraröryggi með sama hætti og tryggingarnar gera ráð fyrir. Skal hann gera grein fyrir hvernig hann hyggst standa að þessum málum. Þá skal hann sjá um að undirverktakar hans kaupi tryggingar með sama hætti. Verksali skal jafnframt afhenda verkkaupa afrit af öllum tryggingaskírteinum og greiðslukvittunum fyrir iðgjöldum, verði þess óskað.

Í samningnum er búið svo um hnútana að verksali ábyrgist verkefnið og framkvæmd þess á allan hátt og ber í því sambandi að kaupa allar lögboðnar



skyldutryggingar, ábyrgðartryggingu vegna tjóns, sem þriðji aðili kann að verða fyrir vegna starfsemi hans, verktryggingu banka og tryggingar vegna starfsmanna. Einnig er gerð sú krafa til verksala að hann sjái til þess að undirverktakar hans kaupi tryggingar með sama hætti. Ekki er lagt mat á hvort fjárhæð verktryggingar banka teljist nægilega há.

---

#### 2.3.4 Eftirlit og úttektir

Samkvæmt samningnum mun verkkaupi eftir undirritun samningsins tilnefna sérstaka fulltrúa til að annast samskipti við verksala hvað varðar undirbúning, hönnun og verklegar framkvæmdir, einnig samskipti vegna þátta er lúta að rekstri heimilisins og umönnun vistmanna. Umsjónarmenn þessir munu starfa í umboði verkkaupa og skila skýrslu til hans um stöðu mála á hverjum tíma. Fulltrúar, sem verkkaupi hefur tilnefnt, hafa rétt til að fylgjast með framkvæmd samningsins á öllum stigum hans og koma á staðinn hvenær sem er til skoðunar og eftirlits og skal verksali aðstoða þá á allan hátt.

Hlutverk fulltrúa verkkaupa á undirbúnings-, hönnunar- og framkvæmdatíma er að fara yfir lausnir, teikningar, lýsingar o.fl., sem viðkemur framkvæmd samnings. Jafnframt situr hann vinnufundi með verksala og hefur eftirlit með að framkvæmd sé í samræmi við efni samningsins. Fulltrúi verkkaupa hefur umsagnarrétt um endanlega hönnun húsnæðis og lóðar og skal verksali taka fullt tillit til athugasemda hans, sem fram kunna að koma og varða samninginn. Verkáætlun verksala um framvindu verksins fram að þeim tíma er rekstur heimilisins á að hefjast liggur fyrir með samningnum. Verkáætlunin gerir ráð fyrir að starfsemi hefjist þann 1. nóvember 2001 og heimilið verði að fullu komið í notkun 1. janúar 2002. Verksali skal eigi síðar en tveimur mánuðum áður en hann hyggst taka heimilið í notkun, þ.e.a.s. 1. september 2001 miðað við ofangreinda verkáætlun, skila áætlun um fjölda rýma, sem starfsemi hefst með, starfsmannahald og annað, sem nauðsynlegt telst vegna skipulags á rekstri

heimilisins. Meðan undirbúningur, hönnun og framkvæmdir standa yfir, skal verksali skila verkkaupa mánaðarlegum framvinduskýrslum þar sem m.a. kemur fram staða verkefnisins miðað við áætlun. Eins skulu verksali og verkkaupi halda með sér reglulega fundi (hönnunar-, undirbúnings- og verkfundi) eftir nánara samkomulagi. Áður en rekstur heimilisins hefst mun verkkaupi gera úttekt á því að húsnæði, lóð og búnaður, sem tekinn er í notkun hverju sinni sé í samræmi við útboðsgögn og samning. Þá verður jafnframt gerð úttekt á rekstraráætlun og skipulagi þjónustu, sem heimilið á að veita.

Hlutverk fulltrúa verkkaupa á rekstartíma er að hafa eftirlit með öllum þáttum er lúta að rekstri heimilisins og umönnun vistmanna. Fulltrúi verkkaupa hefur umsagnarrétt um rekstur heimilisins og umönnum vistmanna og skal verksali taka fullt tillit til athugasemda hans, sem fram kunna að koma og varða samninginn. Fulltrúi verkkaupa fær afhentar upplýsingar um mönnun, stöðugildi og vaktafyrirkomulag hvenær sem hann óskar þess.

Eftir að heimilið hefur verið rekið í 6 mánuði mun fulltrúi verkkaupa gera úttekt á því að húsnæði og þjónusta séu í samræmi við samning. Á samningstíma mun verkkaupi einnig hafa eftirlit með framkvæmd samningsins, kanna rekstur og ástand heimilisins reglulega og hvort ákvæði samnings séu ávallt uppfyllt. Verkkaupi áskilur sér rétt til að kalla eftir upplýsingum og gögnum um rekstur heimilisins hvenær sem hann telur þörf á slíku.

Vegna ríkra umönnunar- og fjárhagslegra hagsmuna í RAI-mati mun RAI-nefndin fylgjast grannt með RAI-mati heimilisins og áskilur verkkaupi sér rétt til að endurtaka RAI-mat einstakra vistmanna, sem unnið er á heimilinu, hvenær sem er.

Landlæknir hefur faglegt eftirlit með störfum verksala og gæðum þjónustu hans, sbr. 3. gr. laga nr. 97/1990, um

heilbrigðisþjónustu, samkvæmt þeim reglum sem gilda á hverjum tíma. Þá getur Ríkisendurskoðun framkvæmt fjárhagsendurskoðun, sbr. lög nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum, sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs.

Gerðar eru kröfur til verksala um að hann tryggi gæði allra þátta verkefnisins með innra eftirliti. Það skal vera kerfisbundið, skipulagt og skjalfært og öll stjórnun og skipting ábyrgðar skilgreind. Skráð skal hverjir fari með stjórnun, hvaða þættir heyra undir hvern, hver hafi ákvörðunarvald og hver beri ábyrgð á hverju. Verksali skal tryggja að öll aðföng til verkefnisins uppfylli settar kröfur. Skal það gert með kerfisbundnum hætti og niðurstöður skráðar. Fulltrúi verkkaupa skal hafa aðgang að þeim upplýsingum hvenær sem hann óskar þess.

Samkvæmt samningnum skal nota gæðakerfi hjúkrunar. Verk á heimilinu skulu unnin í samræmi við reglugerð nr. 546/1995, um mat á heilsufari og aðbúnaði íbúa á öldrunarstofnunum. Ber þannig að meta heilsufar og hjúkrunarþörf hvers vistmanns með RAI-mati við innlögn og hvenær sem merkjanleg breyting verður á líkamlegu, andlegu eða félagslegu ástandi hans. Gera skal árlega RAI-mat á öllum vistmönnum og skal við matið gæta þess að reglum RAI-matsnefndar á hverjum tíma sé fylgt til hlítar svo að samræmi sé tryggt í mælingum. Hjúkrunarfræðingar annast RAI-mat í samvinnu við aðrar heilbrigðisstéttir og bera hjúkrunarfræðingarnir ábyrgð á framkvæmd matsins. Hjúkrunarforstjóri skal árlega taka saman gæðavísa út frá RAI-matinu og skal hann við mælingar á þeim fylgja reglum RAI-matsnefndar. Hjúkrunarforstjóri skal einnig í samvinnu við RAI-matsnefnd setja viðmiðunarmörk gæðavísa og markmið um þau og birta starfsfólki sínu og vistmönnum. Heimilið skal setja sér gæðaáætlun, sem öll hjúkrun skal unnin eftir, til að veita vistmönnum sem besta þjónustu. Ef áætlun næst ekki skal setja í gang umbótaverkefni.

Hjúkrunarforstjóri, hjúkrunarfræðingur og annað starfsfólk hjúkrunarheimilisins skulu með skipulögðu og samfelldu gæðastarfi leitast við að auka gæðin m.t.t. gæðavísanna. Reynist niðurstöður RAI-mats í gæðamati hjúkrunarheimilisins viðvarandi undir viðmiðunarmörkum að mati RAI-matsnefndar, mun verða litið á það sem vanefndir á samningi. Allar áætlanir og markmið skulu skjalfest og skal fulltrúi verkkaupa hafa aðgang að þeim þegar hann óskar þess.

Með tilboði verksala fylgir skipurit heimilisins ásamt starfslýsingum starfsmanna þar sem raktar eru menntunarkröfur, tilgangur starfs þeirra og markmið, ábyrgðarsvið og starfssvið. Þá kemur fram í tilboðinu hvernig verksali hyggst framkvæma innra gæðaeftirlit. Mun gæðakerfi heimilisins taka mið af ISO-9001 staðlinum. Gæðakerfi hjúkrunar er það heildarskipulag og samhengi vinnuferla og verklagsreglna, einkenna á þjónustu við íbúana. Kerfið á að tryggja útfærslu og framkvæmd á hugmyndafræði og markmiðum hjúkrunar og heimilisins sem og á skipulagsformi einstaklingshæfðar hjúkrunar, þannig að væntingum og kröfum íbúa, aðstandenda, heilbrigðisyfirvalda og eigenda hjúkrunarheimilisins sé mætt. Gæðakerfi hjúkrunar samanstendur af viðurkenndum alþjóðlegum mats- og mælitækjum hjúkrunarfræðinnar, sem gengist hafa undir viðamiklar prófanir á áreiðanleika og réttmæti. Nokkur af mats- og mælitækjum gæðakerfisins voru talin upp á fylgiskjali nr. 5 með tilboðinu.

Einstaklingshæfð hjúkrunaráætlun verður unnin í samvinnu við íbúann og aðstandendur hans. Þar verður notast við RAI-gagnasafnið og Gordon's lyklana, sem er upplýsingasafn hjúkrunarferlisins ásamt líkamsskoðun, NANDA hjúkrunargreiningar, markmiðasetningu og framvindumat. Gæðaeftirlit á einstaklingsbundinni hjúkrun felst í skoðun á hjúkrunaráætlun hvers íbúa, ásamt viðræðum við þá og aðstandendur þeirra í reglubundnum fjölskyldusamtölum, sem og neðangreindum mats- og mæliaðferðum. Hjúkrunaráætlunin er skráð í hjúkrunarskrá íbúans, sem varðveitt er hjá honum.

Dysss ís (The Dynamic Standard Setting System) gæðastaðlar verða settir fram um lykilatriði í hjúkrun aldraðra s.s. geðheilbrigði, næringu, útskilnað, verkjameðferð, lyfjanotkun, notkun öryggisútbúnaðar, persónulega hirðingu, tannvernd, húðheilsu, hreyfingu, afþreyingu, og öryggi í eigin íbúð. Munu þeir geyma markmiðslýsingu, þ.e. að hverju er stefnt o.fl.

Gæðavísar RAI-mælitækisins (raunverulegur aðbúnaður íbúa), sem eru 30, verða notaðir til að setja fram viðmiðunarmörk hjúkrunar á Sóltúni í samræmi við kröfur gæðaráðs öldrunarhjúkrunar Landlæknisembættisins og RAI-stýrihóps hjá heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti. Reglulega verður fylgst með niðurstöðum gæðavísa á Sóltúni og þær notaðar til forgangsröðunar í stöðugu umbótastarfi, sem fram á að fara á heimilinu.

Reglulegar viðhorfskannanir meðal íbúa og aðstandenda verða viðhafðar með notkun mælitækisins „Viðhorfskönnun á öldrunarhjúkrun“ útgefið af öldrunarsviði Sjúkrahúss Reykjavíkur (nú Landspítali háskólasjúkrahús) að fengnu leyfi. Þá verður mælitækið „Sjáanlegar vísbendingar um gæði“ notað til að meta heildarásýnd aðbúnaðar og þjónustu á Sóltúni tvisvar á ári, að fengnu leyfi frá höfundum.

Gæði hjúkrunar verða metin út frá frammistöðu starfsmanna, en starfsmannasamtöl byggð á tilteknu hugmyndalíkani og frammistöðumat fer fram árlega. Stuðst verður við útfærslu á starfsmannasamtölum á öldrunarsviði Sjúkrahúss Reykjavíkur (nú Landspítali - háskólasjúkrahús). Árlega og oftár ef þurfa þykir verður svo fylgst með hjúkrunarþörf og hjúkrunarálagi með RUG úrlestri og skoðun á þyngdarstuðli heimilisins.

Gæðateymi, sem samanstendur af hjúkrunarforstjóra, tveimur hjúkrunarfræðingum og tveimur sjúkraliðum, ber ábyrgð á innra gæðaeftirliti hjúkrunar. Fulltrúar íbúa- og

vinafélagsins hafa rétt til setu á fundum gæðateymisins með málfrelsi og tillögurétt. Hlutverk gæðateymisins er að meta gæði starfseminnar með skipulögðum og reglubundnum hætti, skrá úttektir og gera áætlanir um úrbætur.

Við samning um lækniþjónustu verður þess sérstaklega gætt að gæðakerfi hennar verði lýst í samningnum svo meta megi árangur lækniþjónustunnar. Verða gæði þjónustunnar einnig metin út frá niðurstöðum gæðavísa.

Sérstakt gæðakerfi sjúkraþjálfunar verður útbúið, s.s. varðandi einstaklingsmeðferðir og hópleikfimi, svo hægt verði að meta árangur þjálfunar. Samskonar gæðakerfi verður útbúið vegna iðjumeðferðar. Þá skal skrá hvers konar atvik og óhöpp, sem verða á heimilinu, svo sem byltur og slys sem íbúar, starfsmenn eða gestir verða fyrir, ofbeldi gagnvart íbúa og starfsfólki, stunguóhöpp, rangar lyfjagjafir o.fl. Atvikaskrá ber að skila til hjúkrunarforstjóra, sem ber ábyrgð á að gripið verði til viðeigandi ráðstafana. Enn fremur mun verða haldin skrá yfir kvartanir og viðbrögð við þeim.

Mjög mikilvægt er að öflugt eftirlit sé með framkvæmd lögboðinna verkefna, sem ríkið hefur falið öðrum að sinna með samningum. Við skoðun á samningi heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins við Öldung hf. var leitast við að kanna hvernig tryggt væri eftirlit með því að sú þjónusta, sem um var samið, væri innt af hendi. Í samningnum hefur fulltrúa verkkaupa verið áskilinn réttur til að fylgjast með framkvæmd samningsins á öllum stigum hans. Er ætlast til þess að hann skili verkkaupa skýrslu um stöðu mála á hverjum tíma án þess að nánar sé skilgreint hvað átt sé við með því. Þannig hefði t.d. mátt hugsa sér að hann skilaði skýrslu að lágmarki einu sinni í mánuði. Reynt að tryggja að virkt eftirlit sé með framkvæmd samningsins á byggingartíma heimilisins. Í samningnum hefur einnig verið reynt að tryggja eftirlit með rekstri heimilisins þannig að tryggt sé að umsamin þjónusta verði veitt. Þannig er ætlast til að fulltrúi

verkkaupa fylgist með rekstrinum hvort heldur sem það er með því að fara á staðinn eða með því að kalla eftir upplýsingum eða gögnum. Í samningnum segir að fulltrúi verkkaupa skuli kanna rekstur og ástand heimilisins reglulega. Að mati Ríkisendurskoðunar hefði verið betra að tilgreina í samningnum hve oft hann skyldi að lágmarki kanna þessi atriði. Gert er ráð fyrir innra eftirliti og gerð ítarleg grein fyrir því í samningnum. Í lýsingu á innra eftirliti er greint frá því að skoðun á hjúkrunaráætlun íbúa ásamt viðræðum við þá og aðstandendur þeirra eigi að fara fram með reglubundnum hætti. Þetta orðalag er ekki eins nákvæmt og æskilegt væri. Hefði verið betra að ákveða einhvern lágmarksfrest í þessu sambandi. Á athugasemd þessi við um fleiri atriði svo sem um skilgreiningu á hlutverki gæðateymisins en það mun vera að meta gæði starfseminnar með skipulögðum og reglubundnum hætti. Í samningnum er gerð grein fyrir lögbundnu eftirliti landlæknisembættisins og Ríkisendurskoðunar. Í samningnum er eingöngu greint frá því að Ríkisendurskoðun geti framkvæmt fjárhagsendurskoðun en ekki er fjallað um stjórnýsluendurskoðun sem Ríkisendurskoðun er heimilt að framkvæma skv. lögum nr. 86/1997, um Ríkisendurskoðun, og reglugerð nr. 262/1999, um undirbúning, gerð og eftirlit með samningum sem ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs. Rétt hefði einnig verið að krefjast þess af verksala að hann skilaði verkkaupa ársreikningi á hverju ári samningstímans svo að verkkaupi fái tækifæri til að fylgjast með því hvort og hvernig fjárhagsstaða verkssala breyttist á samningstímanum.

Að frátöldum ofangreindum athugasemdum verður ekki annað ráðið en reynt hafi verið að tryggja eftirlit með flestum þeim atriðum, sem um hefur verið samið, hvort heldur þau lúta að byggingaframkvæmdum eða rekstri hjúkrunarheimilisins.

### 2.3.5 Vanefndaúrræði

Í samningi segir að telji verkkaupi framkvæmd verksins í heild eða að hluta ábótavant og megi rekja það til atvika er varða verksala skuli umsjónarmaður verkkaupa gera fulltrúa verksala viðvart skriflega og setja hæfilega fresti til úrbóta. Skal verktaki þá bæta strax úr því, sem fundið var að. Sé það eigi gert er verkkaupa heimilt að fresta greiðslum til verktaka í samræmi við vanefnd hans þar til úr hefur verið bætt. Verði verksali ekki við ítrekuðum beiðnum verkkaupa um nauðsynlegar úrbætur, er verkkaupa heimilt að láta utanaðkomandi aðila framkvæma það sem ábótavant er á kostnað verksala, enda hafi verksala áður verið veittur hæfilegur frestur til að koma skýringum sínum eða andmælum á framfæri við verkkaupa.

Verksali skal á samningstímanum uppfylla kröfur um starfsmannahald samkvæmt „Mönnunaráætlun - stöðugildi og vaktafyrirkomulag“, sem verksali lagði fram, dags. 23. febrúar 2000, og fylgir samningnum. Mönnunaráætlunin miðar að því að tryggja lágmarks-umönnun miðað við meðalþyngd vistmanna heimilisins, sem er 1,05-1,20 skv. RAI-þyngdarstuðli. Takist verksala ekki að ráða til sín sjúkraliða, þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir, til samræmis við mönnunaráætlun á hverjum tíma skal hann gera grein fyrir breytingum í nýrri mönnunaráætlun, enda tryggi hún sömu umönnun og gæði þjónustu og tilgreind er í samningi. Engar undanþágur fást hins vegar vegna stöðugilda hjúkrunarfræðinga né lækna frá mönnunaráætlun verksala.

Verði um ítrekaðar eða stórfelldar vanefndir af hálfu verksala að ræða getur verkkaupi sagt upp samningi þessum með 6 mánaða fyrirvara eða sagt honum upp með fyrirvara um að gerður verði samningur um leigu húsnæðis samkvæmt lið 4 í tilboðsskrá og með tilliti til almenns leiguverðs á atvinnuhúsnæði á hverjum tíma. Komi til uppsagnar samnings vegna vanefnda hefur verkkaupi forkaupsrétt og/eða forleigurétt að húsnæði, tækjum og búnaði.



Hafi verkkaupi sagt upp samningnum við verksala vegna vanefnda verksala getur verkkaupi krafði hann um bætur vegna þess kostnaðarauka er leiða kann af uppsögninni. Um bætur vegna annars tjóns fer eftir almennum skaðabóta-reglum. Framangreind vanefndaúrræði skulu síðan gilda eftir því sem við á um vanefndir verkkaupa gagnvart verksala.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur í samningnum verið gerð grein fyrir helstu vanefndaúrræðum verkkaupa og verksala og þeim viðurlögum, sem verkkaupi getur beitt verði um vanefndir að ræða af hálfu verksala.

---

### 2.3.6 Meðferð ágreiningsmála

Í samningnum er vísað til kafla 0.1.13 *Ágreiningsmál* í útboðsgögnum varðandi meðferð ágreiningsmála. Í þeim kafla segir að komi upp ágreiningsmál um túlkun eða framkvæmd samnings, t.d. um undirbúning, hönnun, framkvæmdir, rekstur, umsjón og viðhald, eða ágreiningsmál um samningsgreiðslur, skulu verkkaupi og verksali leita allra leiða til að ná sáttum þar um. Takist ekki að leysa úr ágreiningsmálum með þessum hætti, þrátt fyrir ítrekaðar sáttumleitanir, skulu samningsaðilar leita til sérstakra sáttanefnda, sem skipaðar eru af aðilum samningsins. Þeir aðilar er skipa sáttanefndir af hálfu verksala og verkkaupa skulu hafa sérþekkingu á því sviði, sem ágreiningur lýtur að. Sáttanefndir skulu skila niðurstöðum í ágreiningsmálum eins fljótt og frekast er kostur og er aðilum skylt að hlíta þeim úrskurði. Úrskurðinum má skjóta til dómstóla eftir almennum reglum og skulu þau mál rekin fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Málskot frestar ekki réttaráhrifum úrskurðar. Ákvörðun um dómstólameðferð skal tilkynnt gagnaðila skriflega innan mánaðar frá uppkvaðningu úrskurðar sáttanefndar. Kostnaður við störf sáttanefndar skiptist jafnt milli verkkaupa og verksala.

Gert er ráð fyrir tvenns konar sáttanefndum; sáttanefnd um samningsgreiðslur og sáttanefnd um annað en samningsgreiðslur. Í sáttanefnd um samningsgreiðslur skal sitja einn fulltrúi verkkaupa og einn fulltrúi verksala en auk þeirra skal eiga sæti einn fulltrúi, sem aðilar koma sér saman um. Í sáttanefnd um annað en samningsgreiðslur skulu einnig sitja þrjú menn, þar af einn tilnefndur af verkkaupa og einn af verksala. Þriðji maðurinn skal vera óvilhallur aðili, sem deiluaðilar koma sér saman um. Komi þeir sér ekki saman um mann skal oddamaður nefndarinnar tilnefndur af Héraðsdómi Reykjavíkur.

Eins og rakið hefur verið er ákveðið í samningi hvernig fara skuli með ágreining, sem upp kann að koma, hvort sem hann varðar samningsgreiðslur eða annað er lýtur að framkvæmd samningsins. Þá er ákveðið hvernig sáttanefndir skulu skipaðar, hver beri kostnað af þeim og mælt svo fyrir að ágreiningsmál, sem ekki verða leyst af sáttanefndum verði borin undir Héraðsdóm Reykjavíkur.

## 2.4 Samantekt

---

### Kröfur til þjónustu

Samningurinn um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilisins við Sóltún með einkaframkvæmdarsniði markar sem slíkur tímamót í öldrunarþjónustu hér á landi enda í fyrsta sinn, sem samningur af þessu tagi er gerður við einkaaðila. Í samningnum er að finna nákvæma lýsingu á umsaminni þjónustu. Það er yfirlýst markmið verkkaupa í samningnum að velja inn vistmenn, sem koma af öldrunardeildum og sjúkrahúsum og þurfa mikla umönnun, enda hefur hann langtum meira um það að segja hverjir veljast til vistunar á Sóltúnsheimilið en á önnur hjúkrunarheimili.

Að mati Ríkisendurskoðunar kemur ljóslega fram í samningnum hvert umsamið verkefni er, þ.e. hvert markmið með starfsemi hjúkrunarheimilisins sé og hverjum það er ætlað að þjóna. Ljóst er hvernig notendur þjónustunnar eru valdir, hvenær þjónustan hefst og hvenær henni lýkur.

Um gæði þjónustunnar er vísað í staðla og eftirlitskerfi eftir því sem tók eru á. M.a. verður unnið eftir fyrirfram ákveðnu kerfi við hjúkrun vistmanna og við ræstingar. Einnig eru gerðar kröfur til efnis, sem notað er til ræstinga og til þvottaefnis. Við gerð samningsins hefur þess verið gætt að geta hluta þeirrar þjónustu, sem ekki fellur undir samninginn. Verksali skal leggja til öll almenn lyf til nota á hjúkrunarheimilinu og er kostnaður við lyf og lyfjaþjónustu innifalinn í tilboði verksala upp að ákveðnu marki. Þá ber verksala að greiða fyrir öll hjálpartæki vistmanna en verkkaupi mun síðan endurgreiða dýr eða persónubundin hjálpartæki. Eru notuð ákveðin viðmið varðandi endurgreiðsluna og er greint frá þeim í útboðs-lýsingu og tilgreindur úrskurðaraðili. Að lokum er sá varnagli sleginn í samningnum að komi upp misræmi milli samningsgagna skuli það ganga framar, sem ríkari kröfur gerir á hendur verksala.

Samningurinn felur í sér að verksali er ekki skyldur til þess að inna alla hina umsömdu þjónustu af hendi sjálfur, heldur er honum heimilt líkt og ýmsum öðrum heilbrigðis-stofnunum að kaupa ýmsa þjónustu af utanaðkomandi aðilum. Sumir hverjir eru tilgreindir í tilboði, svo sem Landspítali - háskólasjúkrahús, Securitas ehf. o.fl. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur við lýsingu á aðkeyptri þjónustu verið tekið á flestu því, sem nauðsynlegt er að liggi fyrir við framkvæmd samningsins.

---

## Kröfur til húsnæðis

Í samningnum er lýst ítarlega burðarþoli, útliti, efni o.fl. og eftir atvikum vísað til viðeigandi laga, reglugerða og

staðla. Hefur þannig verið leitast við að tryggja að margvísleg atriði, er snerta húsnæði, lóð og búnað hjúkrunarheimilisins, séu ákveðin í samningnum svo að ekki komi til ágreinings síðar.

---

## Greiðslur

Með samningnum tekur verksali að sér að útvega húsnæði og að reka hjúkrunarheimili gegn fyrirfram-ákveðinni greiðslu og tekur hann með því ábyrgð á heildarkostnaði framkvæmdarinnar. Verðtilboð verksala skiptist í 4 meginliði, sem eru launakostnaður við umönnun á deildum, annar launakostnaður, annar kostnaður, s.s. vegna lyfja o.fl., og húsnæðiskostnaður og vextir. Í samningi aðila er gert ráð fyrir að kostnaðarliðir þessir breytist til hækkunar eða lækkunar miðað við ákveðin viðmið, sem tilgreind eru í samningnum og í tilboði verksala. Fram kemur hvenær greiða á umsamið daggjald auk þess sem gert er ráð fyrir að sérstakur reikningur verði gefinn út vegna magnleiðréttinga. Hins vegar eru ekki gerðar sérstakar kröfur um að greinargerð eða sundurliðun fylgi reikningum þar sem fram komi á hverju útreikningar byggjast en telja verður að slíkt hefði verði æskilegt. Í samningnum virðist ekki vera gert ráð fyrir að verkkaupi fái yfirlit yfir greiðslur vistmanna, flokkaðar eftir nöfnum þeirra eða kennitölum, en slíkt myndi auðvelda eftirlit með greiðslum.

Með samningnum taka báðir samningsaðilar nokkra áhættu. Verkkaupi tekur áhættuna af því ef lyfjakostnaður verður hærri en viðmiðunarmörk greiðslna miðast við. Verksali fær hins vegar ekki herra gjald fyrir meðalþyngdarstuðul 1,20 samkvæmt RAI-mati en fyrir 1,05. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur við gerð samningsins verið reynt að girða fyrir að til ágreinings komi um samningsfjárhæðir á samningstímanum.

---

## Tryggingar verksala

Í samningnum er búið svo um hnútana að verksali ábyrgist verkefnið og framkvæmd þess á allan hátt og ber í því sambandi að kaupa allar lögboðnar skyldu-tryggingar, ábyrgðartryggingu vegna tjóns, sem þriðji aðili kann að verða fyrir vegna starfsemi hans, verktryggingu banka og tryggingar vegna starfsmanna. Einnig er gerð sú krafa til verksala að hann sjái til þess að undirverktakar hans kaupi tryggingar með sama hætti.

---

## Eftirlit

Í samningnum hefur verið tryggt að fulltrúi verkkaupa muni hafa rétt á að fylgjast með framkvæmd samningsins á öllum stigum hans. Er ætlast til þess að hann skili verkkaupa skýrslu um stöðu mála á hverjum tíma. Gert er ráð fyrir innra eftirliti og ítarleg grein gerð fyrir því í samningnum. Í lýsingu á innra eftirliti er greint frá því að skoðun á hjúkrunaráætlun íbúa ásamt viðræðum við þá og aðstandendur þeirra eigi að fara fram með reglubundnum hætti. Telja verður þetta orðalag ónákvæmt. Betra hefði verið að ákveða einhvern lágmarksfrest í þessu sambandi. Á athugasemd þessi við um fleiri atriði, svo sem um skilgreiningu á hlutverki gæðateymis, en það á að meta gæði starfseminnar með skipulögðum og reglubundnum hætti. Í samningnum er gerð grein fyrir lögbundnu eftirliti landlæknisembættisins og Ríkisendurskoðunar. Að öðru leyti verður ekki annað ráðið en reynt hafi verið að tryggja eftirlit með flestum þeim atriðum, sem um var samið, hvort heldur þau lúta að byggingaframkvæmdum eða rekstri hjúkrunarheimilisins.

---

## Vanefndaúrræði

Í samningnum er gerð grein fyrir helstu vanefndaúrræðum verkkaupa og verksala og þeim viðurlögum, sem verkkaupi getur beitt verði um vanefndir að ræða af hálfu verksala.

---

### Meðferð ágreiningsmála

Ákveðið er í samningnum hvernig fara skuli með ágreining, sem upp kann að koma, hvort sem hann varðar samningsgreiðslur eða annað, er lýtur að framkvæmd samningsins. Þá er ákveðið hvernig sáttanefndir skulu skipaðar, hver beri kostnað af þeim og mælt svo fyrir að ágreiningsmál, sem ekki verða leyst af sáttanefndum, verði borin undir Héraðsdóm Reykjavíkur.

### 3. Endurgjald o.fl.

Í þessum kafla er gerður samanburður á tilboðunum, sem bárust í byggingu og rekstur hjúkrunarheimilis við Sóltún í Reykjavík miðað við kostnað á hvern legudag. Þá er og gerður samanburður á kostnaði á legudag samkvæmt því tilboði, sem var talið hagstæðara, og kostnaði samkvæmt samningnum við Öldung hf. Því næst eru daggjöld, sem kveðið er á um í samningnum, borin saman við kostnað við rekstur fimm nánar tiltekinna hjúkrunarheimila, sem fá framlög úr ríkissjóði. Loks er leitast við að skýra þann mun, sem er á greiðslum ríkisins samkvæmt nefndum samningi og framlögum þess til þessara heimila.

Umsamin daggjöld hjúkrunarheimilis við Sóltún voru borin saman við kostnað hjúkrunarheimilanna Eir, Skjóls, Skógarbæjar, Droplaugastaða og Sólvangs, sem öll fá framlög úr ríkissjóði. Gögn um rekstur þeirra á árinu 1999 voru lögð til grundvallar við samanburðinn. Við þennan samanburð ber að hafa í huga að þau hjúkrunarheimili, sem hann tekur til og rekin eru sem sjálfseignarstofnanir, eiga að jafnaði ekki að sýna hagnað af starfsemi sinni. Að sjálfsögðu á slíkt ekki við um hlutafélög og aðra sambærilega einkaaðila á borð við Öldung hf. Forsvarsmenn félagsins hljóta að gera eðlilegar kröfur um hagnað af starfsemi fyrirtækisins. Þá er skattaleg staða þessara aðila nokkuð ólík. Mismunandi rekstrarform þarf hins vegar engu að ráða um eðli, umfang eða gæði þeirrar þjónustu, sem veitt er.

### 3.1 Tilboð í byggingu og rekstur nýs hjúkrunarheimilis

Eins og áður hefur verið rakið tóku þrjár aðilar þátt í forvali um byggingu og rekstur nýs hjúkrunarheimilis fyrir aldraða við Sóltún í ársbyrjun 1999. Allir voru þeir metnir hæfir til þátttöku í útboðinu. Útboðsgögn vegna byggingar og reksturs hjúkrunarheimilis fyrir 60 manns voru afhent bjóðendum í maí 1999. Tvö tilboð bárust, annað frá Nýsi hf., Ístaki hf. og fleiri aðilum, og hitt frá Securitas ehf. og Verkafli hf. Verkefnisstjórn komst að þeirri niðurstöðu að bæði tilboðin væru vel fullnægjandi, en að tilboð Securitas ehf. og Verkafli hf. væri betra þegar litið væri til aðstöðu og þjónustu, sem boðin væri. Neðangreind tafla sýnir samanburð á tilboðunum og miðast hann við kostnað á legudag.

Tafla 1 Kostnaður á legudag skv. tilboðum

Fjárh. í kr.	Nýsir Ístak	Securitas Verkafl	Mism.	%
Umönnun launakostnaður	6.356	7.016	660	10,4
Annar launakostnaður	2.573	2.067	-506	-19,7
Launakostnaður alls	8.929	9.084	155	1,7
Lyf og hjúkr.vörur	608	404	-204	-33,6
Önnur vörukaup og þjónusta	1.245	1.478	233	18,7
Annar rekstrarkostnaður	415	905	490	118,1
Annar kostnaður alls	2.268	2.788	520	22,9
Samtals rekstrarkostnaður	11.197	11.872	675	6,0
Húsnæðiskostnaður *)	3.792	2.902	-890	-23,5
Samtals	14.989	14.774	-215	-1,4

\*) Leiga, rekstur og viðhald húsnæðis

Sá munur var á tilboðunum að Nýsir hf. og Ístak hf. buðu lægra í rekstur heimilisins en Securitas ehf. og Verkafl hf. hins vegar lægra í byggingu þess. Í heild var tilboð Securitas ehf. og Verkafli hf. hagstæðara um sem nam 215 kr. á legudag.



Með bréfi dags. 5. janúar 2000 tilkynnti Ríkiskaup tilboðsgjöfunum báðum að tilboðunum hefði verið hafnað þar sem þau reyndust hærri en kostnaðaráætlun hafði gert ráð fyrir.

### 3.2 Samningur við Öldung hf.

Samningur á milli ráðuneytisins og Öldungs hf., en stofnendur þess félags eru Securitas ehf. og ÍAV hf., var undirritaður 28. apríl 2000 og er hann til 27 ára. Í honum er kveðið á um byggingu og rekstur hjúkrunarheimilis fyrir 92 vistmenn, en í útboðslýsingu hafði verið miðað við heimili fyrir 60 manns. Í neðangreindri töflu er gerður samanburður á annars vegar tilboði Securitas ehf. og Verkafis hf. og hins vegar samningnum, sem gerður var við Öldung hf.

Tafla 2 Kostnaður á legudag skv. tilboði og samningi

Fjárh. í kr.	Tilboð	Samn.	Mism.	%
Umönnun launakostnaður	7.016	6.955	-61	-0,9
Annar launakostnaður	2.067	1.828	-239	-11,6
Launakostnaður alls	9.084	8.783	-301	-3,3
Lyf og hjúkr.vörur	404	423	19	4,7
Önnur vörukaup og þjónusta	1.478	1.584	106	7,2
Annar rekstrarkostnaður	1.387	1.090	-297	-21,4
Annar kostnaður alls <sup>1)</sup>	3.270	3.097	-173	-5,3
Samtals rekstrarkostnaður	12.354	11.880	-474	-3,8
Húsnæðiskostnaður <sup>2)</sup>	2.420	2.420	0	0,0
Samtals	14.774	14.300	-474	-3,2

1) Rekstur og viðhald húsnæðis innifalið

2) Leiga eða fjármögnun stofnkostnaðar og vaxta á byggingartíma

Samningurinn var byggður á sömu forsendum um húsnæði og þjónustu og voru í útboðslýsingunni með nokkrum veigamiklum breytingum:

- Heimilið var stækkað úr 60 vistrýmum í 92. Flatarmál húsnæðisins breytist við það úr 4800 m<sup>2</sup> í 6900 m<sup>2</sup>. Flatarmál húsnæðis á hvern vistmann minnkaði úr 80 m<sup>2</sup> í 75 m<sup>2</sup>, en herbergjastærð og aðstaða vistmanna skyldi þó ekki breytast.
- Umönnunarþyngd skv. RAI-mati var breytt og hún hækkuð úr stuðlinum 1,00 í 1,05-1,20.
- Kostnaðarhámark vegna lyfjakostnaðar einstakra vistmanna var lækkað úr 10 daggjöldum í 7 fyrir einstaka lyfjameðferð og kostnaðarhámark á ári úr 30 daggjöldum í 21.

Fjölgun vistmanna hafði áhrif á mönnunaráætlun heimilisins eins og sýnt er í neðangreindri töflu:

Tafla 3 Mönnunaráætlun samkvæmt samningi

Stöðugildi	Samn.	Tilboð	Mism.
Hjúkrunarfræðingar	15,8	11,0	4,8
Sjúkraliðar	52,0	34,2	17,8
Ófaglærðir	6,0	4,0	2,0
Umönnun samtals	73,8	49,2	24,6
Sérfræðingar	5,1	4,5	0,6
Yfirstjórn	3,0	3,0	0,0
Aðrir starfsmenn	7,5	6,5	1,0
Annað starfsfólk samtals	15,6	14,0	1,6
Starfsmenn samtals	89,4	63,2	26,2

Samkvæmt samningnum lækkuðu daggjöld á legudag um 474 kr. frá því sem var í tilboðinu. Lækkunin er að öllu leyti vegna minni rekstrarkostnaðar. Þannig er gert ráð fyrir að launakostnaður lækki um 301 kr. á legudag og annar rekstrarkostnaður um 173 kr. á legudag. Hins vegar er húsnæðiskostnaður óbreyttur frá tilboðinu. Ástæður þess að rekstrarkostnaður lækkar má væntanlega einkum rekja til betri nýtingar á starfsfólki hjá stærra hjúkrunarheimili.

### 3.3 Samanburður við önnur hjúkrunarheimili

Ríkisendurskoðun hefur borið daggjöld vegna hins nýja hjúkrunarheimils saman við kostnað við önnur hjúkrunarheimili, sem fá framlög úr ríkissjóði. Skoðuð voru gögn um rekstur fimm hjúkrunarheimila á árinu 1999 en þau eru Eir, Skjól, Skógarbær, Droplaugastaðir og Sólvangur.

Kröfur um hjúkrunarþörf, umönnun, gæði þjónustunnar, eftirlitsþætti og forsendur rekstrargjalda í samningnum um Sóltúnsheimilið grundvallast á svonefndum RAI-þyngdar-mælingastuðli (Residence assessment instrument) Á undanförunum misserum hafa heilbrigðisyfirvöld og einstaka rekstraraðilar innan heilbrigðisgeirans unnið að gerð og þróun á „RAI-mælingatækisins“.

Þegar reynt er að gera raunhæfan samanburð á þjónustustigi og kostnaði á hvern legudag á Sóltúnsheimilinu og hjúkrunarheimilum, sem ætla má að veiti svipaða þjónustu, er m.a. stuðst við fyrirliggjandi RAI-mælingar þessara heimila. Hafa verður í huga að enn sem komið er er ekki hægt að líta á RAI-mælingar sem öruggt mælitæki þar sem nokkuð skortir á að nægileg þekking og reynsla til að mæla umönnunarþörf sé fyrir hendi á hjúkrunarheimilunum. Verkkaupi reiknar með að RAI-mælingarnar verði orðnar tiltölulega hnökralausar áður en hjúkrunarheimilið við Sóltún tekur til starfa. Af þessu sökum verður að gera eðlilegan fyrirvara gagnvart RAI-stuðlum þeirra hjúkrunarheimila, sem borin eru saman við Sóltúnsheimilið hér á eftir. Vísbindingarnar, sem samanburðurinn leiðir í ljós, eru þó nægjanlega áreiðanlegar að mati stofnunarinnar til að byggja megi á þeim. Í því sambandi má benda á að svigrúm samkvæmt RAI-mælingu samkvæmt samningnum um Sóltúnsheimilið er á bilinu 1,05 til 1,20. Hafa verður jafnframt í huga að það er yfirlýst markmið verkkaupa í samningnum að velja inn vistmenn, sem koma af öldrunardeildum og

sjúkrahúsum og þurfa umtalsvert meiri umönnun en aðrir einstaklingar af vistunarmatsskrá

Eftirfarandi tafla sýnir kostnað á legudag hjá þessum hjúkrunarheimilum á meðalverðlagi árána 1998 og 1999.

Tafla 4 Kostnaður á legudag hjá hjúkrunarheimilum árin 1998 og 1999

Fjárhæðir í kr.	Vistrymi	1999	1998	Breyt.	%
Eir	120	9.313	8.684	629	7,2
Skjól	111	9.727	8.936	791	8,9
Skógarbær	77	11.606	9.624	1.982	20,6
Droplaugastaðir	68	9.081	8.588	493	5,7
Sólvangur	91	10.637	9.843	794	8,1
Vegið meðaltal		10.016	9.112	904	9,9
Sóltún	92	11.880			
Mismunur		1.864			

Kostnaður á legudag var á bilinu 9.300 - 11.600 kr. á árinu 1999. Vegið meðaltal eftir rúmafjölda var 10.016 kr. á legudag. Það er 1.864 kr. eða 18,6% lægra en miðað er við að greitt sé vegna rekstrarkostnaðar hjá hjúkrunarheimilinu við Sóltún.

Landsspítali - háskólasjúkrahús gerði samkomulag í septembermánuði árið 2000. Í framhaldi af beiðni heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis um að sjúkrahúsið leysti úr brýnni vistunarþörf aldraðra á höfuðborgarsvæðinu þar til hið nýja hjúkrunarheimili tæki til starfa. Samningurinn fól í sér rekstur 22ja hjúkrunarrúma í 14 mánuði og tók verktaki að sér öll hjúkrunar- og afþreyingarstörf fyrir sjúklinga. Spítalinn leggur til húsnæði og nauðsynlega lækniþjónustu. Gert er ráð fyrir í nefndum samningi að umönnunartími á vistmann séu 5,0 klst. og verði aldrei lægri en 4,5 klst. Kostnaður Landspítala - háskólasjúkrahúss að meðtöldum lækni-kostnaði samkvæmt þessum samningi er um 9.700 kr. á legudag.

Veigamikið atriði í nefndum samningi er hve miklum umönnunartíma er ráðstafað á vistmann á sólarhring eða svokölluðum hjúkrunarklukkustundum. Í samningnum er kveðið á um að lágmarki sé ráðstafað 4,58 klst. á vistmann og samkvæmt álitni heilbrigðisráðuneytis miðast það við RAI-stuðul 1,05. Ef gert er ráð fyrir að meðalmæling hjúkrunarþarfa samkvæmt RAI-stuðli sé um miðbik þess frávíks, sem samningur gerir ráð fyrir eða um RAI 1,14 verður umönnunartíminn um 5 klst. eða nokkuð skemmri tími en að meðaltali hjá samanburðaraðilum. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að samsetning starfsmanna, sem annast umönnunarþjónustu, er á þann veg að fleiri sjúkraliðar eru á Sóltúnsheimilinu en á hinum heimilunum eins og fram kemur í töflu 5. Að mati Ríkisendurskoðunar má í ljósi þessa ætla að umönnunarþjónusta sé ekki minni hjá Sóltúni þrátt fyrir færri klukkustundir.

Tafla 5 Umönnunartími og RAI-stuðlar hjúkrunarheimila 1999

1999 Umönnunartími í klst. á vistmann							
	Vist- rými	Hjúkrunar- fræðingar	Sjúkraliðar	Ófaglærðir	Samtals	Hlutfall umönn.- tíma	RAI- stuðull 1999
Eir	120	0,93	0,83	2,98	4,74	1,03	1,10
Skjól	111	0,86	0,92	2,95	4,73	1,03	1,13
Skógarbær	77	1,20	2,12	3,30	6,62	1,44	1,15
Droplaugastaðir	68	1,10	1,17	2,96	5,23	1,14	1,17
Sólvangur	91	1,12	0,62	3,64	5,38	1,17	1,15
Meðaltal	467	1,02	1,07	3,15	5,24	1,14	1,14
Sóltún	92	1,07	3,51	0,40	4,98		

1) Hlutfall tíma og meðaltalstíma margfaldað með meðal RAI-stuðli 1,14

2) Bráðabirgðatölur

Athyglisvert er að bera saman einstök hjúkrunarheimili í ljósi bæði mönnunar þeirra í heild og skipting starfsfólks eftir fagstéttum, sem er talsvert ólík og reyndar ólíkari en mismunandi hjúkrunarþyngd vistmanna gefur tilefni til að ætla.

Í eftirfarandi töflu er borinn saman launakostnaður við umönnun á hjúkrunarheimilum árið 1999.

Tafla 6 Launakostnaður við umönnun á legudag

	Umönnunartími í klst. á vistmann					Kostn. á legudag
	Vist- rými	Hjúkr.- fræðingar	Sjúkraliðar	Ófaglærðir	Samtals	
Eir	120	0,93	0,83	2,98	4,74	5.318
Skjól	111	0,86	0,92	2,95	4,73	5.508
Skógarbær	77	1,20	2,12	3,30	6,62	7.234
Droplaugastaðir	68	1,10	1,17	2,96	5,23	5.829
Sólvangur	91	1,12	0,62	3,64	5,38	5.765
Meðaltal	467	1,02	1,07	3,15	5,24	5.841
Sóltún	92	1,07	3,51	0,40	4,98	6.955

1) Raunkostnaður

Taflan sýnir að umönnunarkostnaður hjúkrunarheimilisins að Sóltúni er 6.955 kr. á legudag samanborið við 5.841 kr. að meðaltali hjá hinum hjúkrunarheimilunum. Mismunur á launakostnaði við umönnun nemur því 1.114 kr. á legudag eða 19,1%. Fyrir liggur að launakostnaður hjúkrunarheimilanna mun hækka vegna ákvæða kjarasamninga, sem ekki voru að fullu komin fram á árinu 1999, og má gera ráð fyrir að sú hækkun geti numið um 120 kr. á legudag. Það, sem eftir stendur, nemur þá tæplega 1000 kr. Hægt er að skýra um fjórðung þessa munar (234 kr. á legudag) með auknum kostnaði við að hjúkrunarheimilið við Sóltún mun ráða til sín hlutfallslega fleiri sjúkraliða og færri ófaglærða starfsmenn en hin heimilin. Það, sem eftir stendur er til ráðstöfunar fyrir verksalann, m.a. vegna hærri umönnunarkostnaðar.

Eins og fram hefur komið er umsamið endurgjald fyrir hvern legudag 14.300 kr. á hjúkrunarheimilinu við Sóltún. Af þeirri fjárhæð eru 2.420 kr. vegna húsnæðiskostnaðar. Húsnæðiskostnaður er þannig tekinn með í daggjöldum til Sóltúns en ekki í framlögum ríkissjóðs til hinna heimilanna. Kostnaður við að byggja hjúkrunarheimili hefur að stórum hluta verið borinn af ríkissjóði beint eða með framlögum úr Framkvæmdasjóði aldraðra. Það, sem á hefur vantað, hefur ýmist eða bæði komið frá félagasamtökum og sveitarfélögum.

Við mat á framlagi til húsnæðiskostnaðar í heildardaggjöldum var gerður samanburður á byggingarkostnaði hjúkrunarheimila sem fjármögnuð eru með þeim hætti, sem að framan greinir. Niðurstaða þess samanburðar sýnir að ekki er marktækur mismunur þar á og því eru ekki gerðar athugasemdir um framlag til húsnæðiskostnaðar í daggjöldum til Sóltúns.

Eins og fram kemur í töflu 7 hér á eftir er daggjaldið, samkvæmt samningnum um hjúkrunarheimilið í Sóltúni 1.744 kr. hærri (fyrir skatta) á hvern legudag en hjá hjúkrunarheimilum, sem stofnunin áætlar að séu áþekk hvað varðar þá þjónustu, sem Sóltúni er ætlað að veita, eða sem nemur 14%.

Tafla 7 Samanburður á kostnaði vegna Sóltúns og annarra hjúkrunarheimila

Fjárh. í kr.	Sóltún	Önnur hjúkrunarheimili	Mism.	%
Kostnaður á legudag	11.880	10.016	1.864	
Leiðrétting á launum við umönnun	0	120	-120	-
Húsnæðiskostnaður	2.420	2.420	0	-
	<u>14.300</u>	<u>12.556</u>	<u>1.744</u>	<u>14</u>

Mismuninum má skipta nokkurn veginn að jöfnu vegna hærri rekstrarkostnaðar hjá Sóltúni og kröfu verksala um jákvæða afkomu af fyrirhugaðri starfsemi. Í þessum punkti skilur starfsemi hjúkrunarheimilisins við Sóltún sig frá starfsemi þeirra hjúkrunarheimila, sem nú starfa hérlendis. Þau eru undanþeginn skattskyldu af starfsemi sinni, sbr. 4. gr. laga um tekju- og eignarskatt, og þeim er almennt séð ekki ætlað að skila arði af starfseminni heldur að veita þjónustuna að jafnaði á kostnaðarverði.

### 3.4 SAMANTEKT

Umsamin daggjöld hjúkrunarheimilis við Sóltún voru borin saman við kostnað hjúkrunarheimilanna Eir, Skjóls, Skógarbæjar, Droplaugastaða og Sólvangs, sem öll fá framlög úr ríkissjóði. Gögn um rekstur þeirra á árinu 1999 voru lögð til grundvallar við samanburðinn. Við þennan samanburð ber að hafa í huga að þau hjúkrunarheimili, sem hann tekur til og rekin eru sem sjálfseignarstofnanir, eiga að jafnaði ekki að sýna hagnað af starfsemi sinni. Að sjálfsgöðu á slíkt ekki við um hlutafélög og aðra sambærilega einkaaðila á borð við Öldung hf. Forsvarsmenn félagsins hljóta að gera eðlilegar kröfur um hagnað af starfsemi fyrirtækisins. Þá er skattaleg staða þessara aðila nokkuð ólík. Mismunandi rekstrarform þarf hins vegar engu að ráða um eðli, umfang eða gæði þeirrar þjónustu, sem veitt er.

Þegar reynt er að gera raunhæfan samanburð á þjónustustigi og kostnaði á hvern legudag á Sóltúnsheimilinu og hjúkrunarheimilum, sem ætla má að veiti svipaða þjónustu, er m.a. stuðst við fyrirliggjandi RAI-mælingar þessara heimila. Hafa verður í huga að enn sem komið er er ekki hægt að líta á RAI-mælingar sem öruggt mælitæki. Af þessu sökum verður að hafa eðlilegan fyrirvara gagnvart RAI-stuðlum þeirra hjúkrunarheimila, sem borin eru saman við Sóltúnsheimilið. Vísbendingarnar, sem samanburðurinn leiðir í ljós, eru þó nægjanlega áreiðanlegar að mati stofnunarinnar til að byggja megi á þeim. Í því sambandi má benda á að svigrúm samkvæmt RAI-mælingu samkvæmt samningnum um Sóltúnsheimilið er á bilinu 1,05 til 1,20.

Þrátt fyrir að umönnunartími á hvern vistmann á Sóltúnsheimilinu sé nokkuð skemmri í klukkustundum talinn er hann að mati Ríkisendurskoðunar ekki minni í raun. Helgast það af því að hlutfallslega fleiri faglærðir annast þjónustuna á Sóltúnsheimilinu en á samanburðarheimilunum.



Samanburður á heildarútgjöldum hjúkrunarheimilanna fimm á leigudag á árinu 1999 við umsamið daggjald ásamt húsnæðiskostnaði hjúkrunarheimilisins við Sóltún leiðir í ljós að daggjald Sóltúnsheimilisins sé um 14% hærra. Að undanskyldum húsnæðiskostnaði eru þau um 17% hærra á Sóltúnsheimilinu.