

**Sofie Thor**  
revisionschef  
Tel. 0470-410 00

Kommunfullmäktige

Kopia: Kommunstyrelsen, Omsorgsnämnden,  
Utbildningsnämnden

## **Granskning av kommunstyrelsens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare**

PwC har på uppdrag av revisorerna granskat kommunstyrelsens, omsorgsnämnden och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare. Revisorerna har vid sitt sammanträde 2018-08-21 godkänt rapporten och beslutat att överlämna den till kommunfullmäktige för beslut om att överlämna rapporten för yttrande till kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och utbildningsnämnden. Granskningsrapporten bifogas detta missiv.

Omsorgsnämnden har del av sin kärnverksamhet utlagd på privata utförare avseende särskilda boenden, serviceinsatser och hemtjänst. Utbildningsnämnden har lagt ut städverksamhet på privata utförare, vilket inte utgör nämndens kärnverksamhet.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att omsorgsnämnden har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare. Utbildningsnämnden bedöms inte ha en ändamålsenlig uppföljning och kontroll under 2017, men ett förbättringsarbete har påbörjats. Utbildningsnämnden använder inte fullmäktiges program för privata utförare som ett styrande dokument och det saknas en systematisk uppföljning och kontroll av privata utförare till nämnden. I granskningen görs bedömningen att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt inte leder och samordnar arbetet med privata utförare och att det innebär att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare. Revisorerna ställer sig bakom de rekommendationer som lämnas i revisionsrapporten och föreslår att:

- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden överväger att bjuda in representanter från de privata utförarna till sina sammanträden för att få en bättre insyn i verksamheterna

- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden gör en samlad redovisning av privata utförare i samband med den årliga berättelsen från respektive nämnd
- utbildningsnämnden tillser att riktlinjer och anvisningar upprättas i enlighet med fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare
- utbildningsförvaltningen återrapporterar om verksamheter utförda av privat utförare till nämnden
- kommunstyrelsen tillser att en uppföljningsmall upprättas så att kommunstyrelsen kan få ta del av en årlig sammanställning över privata utförare
- kommunstyrelsen följer upp nämndernas arbete för anpassning till fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare.

## **Bilaga**

Revisionsrapport: Granskning av kommunstyrelsens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare, augusti 2018

Carl-Olof Bengtsson  
ordförande

Sofie Thor  
revisionschef

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunstyrelsens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare*

*Lena Salomon  
Certifierad kommunal  
revisor*

*Emma Ekstén  
Revisionskonsult*

*Augusti/2018*

Växjö kommun

# Innehåll











<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	5
1.3. Revisionskriterier .....	5
1.4. Kontrollmål .....	5
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>7</b>
2.1. Det finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.....	7
2.1.1. Iakttagelser .....	7
2.1.2. Bedömning.....	9
2.2. Nämnderna har på ett tillfredställande sätt i upprättade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten .....	10
2.2.1. Iakttagelser .....	10
2.2.2. Bedömning.....	12
2.3. Nämnderna får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten.....	13
2.3.1. Iakttagelser .....	13
2.3.2. Bedömning.....	14
2.4. Nämnderna har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelse mot gällande avtal 15	
2.4.1. Iakttagelser .....	15
2.4.2. Bedömning.....	16
2.5. Övriga iakttagelser i förhållande till kommunstyrelsens samordnade roll..	16
<b>3. Revisionell bedömning</b> .....	<b>17</b>
3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	17
3.2. Revisionell bedömning .....	18
3.3. Rekommendationer.....	19

## Sammanfattning

Växjö kommuns förtroendevalda revisorer har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk valt att granska kommunstyrelsens, omsorgsnämndens och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare. Granskningens revisionsfråga har varit *att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare*. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens kontrollmål gör vi bedömningen att **omsorgsnämnden** har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare. **Utbildningsnämnden** bedömer vi inte ha en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare under år 2017, vi noterar att ett förbättringsarbete har påbörjats. Vi bedömer att **kommunstyrelsen** inom ramen för sin uppsiktsplikt inte leder och samordnar arbetet med privata utförare och att det därmed inte heller från deras sida sker en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare. Vi noterar dock att ett arbete med detta har initierats från kommunstyrelsens sida.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan:

**Tabell 1: Sammanfattande av bedömningar mot kontrollmål**

	Det finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare	Nämnderna har på ett tillfredsställande sätt i upprättade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten	Nämnderna får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten	Nämnderna har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal
Omsorgsnämnden				
Utbildningsnämnden				
Kommunstyrelsen		Ej aktuellt		Ej aktuellt

**Med utgångspunkt från de iakttagelser som vi har gjort i samband med denna granskning rekommenderar vi att:**

- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden överväger att bjuda in representanter från de privata utförarna till sina sammanträden för att få en bättre insyn i verksamheterna
- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden göra en samlad redovisning av privata utförare i samband med den årliga berättelserna från respektive nämnd
- utbildningsnämnden tillser att riktlinjer och anvisningar upprättas i enlighet med fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare
- utbildningsförvaltningen återrapporterar om verksamheter utförda av privat utförare till nämnden

- kommunstyrelsen tillser att en uppföljningsmall upprättas så att kommunstyrelsen kan få ta del av en årlig sammanställning över privata utförare
- kommunstyrelsen följer upp nämndernas arbete för anpassning till fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Privat utförare definieras i kommunallagen, 10 kap § 7 som ”en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet”. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Det handlar om företagsformer som aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, enskilda firmor men också om idéburna organisationer och kooperativa föreningar. Kommunala företag inkluderas inte i detta begrepp. En privat utförare utför en kommunal verksamhet som kommunen hade kunnat bedrivas i egen regi, men som kommunen av olika skäl valt att konkurrensutsätta och upphandla.

Från och med den 1 januari 2015 ska fullmäktige enligt kommunallagen för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Syftet med förändringarna i kommunallagen är att förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare samt öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet. År 2015 tog Sveriges kommuner och Landsting (SKL) fram en skrift kallad *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*. Skriften utgår från lagändringen och innehåller bakgrund och förutsättningar utifrån kraven i lagstiftningen. Skriften innehåller även kommentarer och frågeställningar kring vad programmet kan innehålla och hur kommuner kan gå tillväga för att ta fram sitt program. Ett nytt program ska utarbetas varje ny mandatperiod (med det är inte specificerat när under mandatperioden) så att den styrande majoriteten har möjlighet att sätta sin prägel på programmet.

Lagstiftarens mål (KL 10 kap 7-9 §§) är att:

- förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare
- öka allmänhetens insyn i privata utförares verksamhet

Sammanfattningsvis är förändringarna i lagstiftningen att kommuner, landsting och regioner:

- ska kontrollera och följa upp verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare, detta arbete ska vara strategiskt och systematiskt
- ska genom avtal tillförsäkra information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn
- ska se till att kommunala företag ger allmänheten insyn i verksamhet som de överlämnar till privata utförare
- ska i fullmäktige besluta om ett program för varje mandatperiod med generella mål och riktlinjer när verksamhet drivs av privata utförare
- har en generell informationsskyldighet när enskilda personer kan välja mellan olika utförare

År 2015-09-15, § 178 antog fullmäktige i Växjö kommun fram ett program för mål och riktlinjer, uppföljning och insyn av verksamheter som utförs av privata utförare. Programmet gäller all den verksamhet som utförs av privat utförare för Växjö kommun, och särskilt de verksamheter som tydligt riktar sig till och rör medborgarna.

Varje nämnd ansvarar, med utgångspunkt i detta program, för att säkerställa att privat utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamhet enligt:

- de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten
- de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige fastställer genom budget och planer
- de mål och riktlinjer som nämnden fastställer för verksamheten genom internbudget och internkontrollplanplan och nämndsplan för respektive verksamhet

## **1.2. Revisionsfråga**

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare?*

## **1.3. Revisionskriterier**

Kommunallagen 3 kap och 10 kap, SKLs skrift *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*, fullmäktiges program för uppföljning och insyn av verksamheter som utförs av privata utförare samt förvaltnings-specifika mål rutiner och riktlinjer.

## **1.4. Kontrollmål**

- Det finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare
- Nämnderna har på ett tillfredställande sätt i upprättade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten
- Nämnderna får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten
- Nämnderna har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal

## **1.5. Avgränsning**

Granskningen avser verksamhetsåret 2018 och fokuserar på omsorgsnämndens och utbildningsnämndens uppföljning och kontroll av privata utförare. Fem avtal för omsorgsnämnden och fyra avtal för utbildningsnämnden granskas. Därutöver omfattar granskningen även om Kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt leder och samordnar uppföljningen och kontrollen av privata utförare.

## **1.6. Metod**

Granskningsunderlag har utgjorts av befintlig dokumentation i form av beslutsunderlag, förfrågningsmaterial, avtal, protokoll samt förekommande uppföljningsrapporter. Intervjuer har genomförts med följande:

- Kommunchef
- Nämndsordförande för omsorgsnämnden
- Förvaltningschef för omsorgsförvaltningen
- Utredare omsorgsförvaltningen
- Samordnare utbildningsförvaltningen



- Verksamhetschef utbildningsförvaltningen
- Avdelningschef för ekonomi och administration utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef utbildningsförvaltningen har fått ta del av rapporten och lämna synpunkter i samband sakavstämning.

Rapporten har varit föremål för sakavstämning av de intervjuade.

## **2. Iakttagelser och bedömningar**

### **Privata utförare i granskade nämnder Växjö kommun**

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Lagen är frivillig för kommuner och gäller valfrihetssystem för bland annat socialtjänster. Det finns för omsorgsnämndens räkning strax över 20 privata utförare som bland annat ansvarar för särskilda boenden, serviceinsatser och hemtjänst.

Utbildningsnämnden har sin städverksamhet utlagd på privata utförare som omfattas av fyra avtal. Den verksamhet utlagd på privata utförare inom utbildningsnämndens ansvarsområde ligger långt från kärnverksamheten som är utbildningsområdet. Privata skolor omfattas inte av granskningen då dessa är fristående huvudmän.

### **2.1. Det finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare**

#### **2.1.1. Iakttagelser**

#### **Fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare**

Växjö kommuns program för uppföljning och insyn av verksamheter som utförs av privata utförare togs fram hösten år 2015 och beslutades 2015-09-15 § 178 av fullmäktige. Fullmäktiges program gäller för all den verksamhet som utförs av privata utförare för Växjö kommun. Programmet omfattar i tillämpliga delar även verksamhet utförd i kommunal regi och följer riktlinjerna för uppföljning som finns i kommunens ordinarie styrsystem.

Med utgångspunkt från programmet ansvarar varje nämnd för att säkerställa att privata utförare inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamhet enligt:

- de lagar, förordningar och föreskrifter som gäller eller kan komma att gälla för verksamheten
- de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige fastställer genom budget och planer
- de mål och riktlinjer som nämnden fastställer för verksamheten genom internbudget och internkontrollplanplan och nämndsplan för respektive verksamhet

Det är enligt fullmäktigeprogrammet varje nämnds ansvar att säkerställa att all verksamhet bedrivs i enlighet med angivna mål och riktlinjer. Dessa mål och riktlinjer ska framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandlingen samt i de avtal som tecknas med den privata utföraren.

Programmet är en del av kommunens styrprocess och ska ses i ett sammanhang tillsammans med fullmäktigeplan, nämndsplaner, internbudget, regelverket för intern kontroll, upphandlings- och inköspolicy. Av intervju med tjänstemän på omsorgsförvaltningen framgår att programmet ses som en del av nämndens styrprocess och representant från

omsorgsförvaltningen var också med i processen när fullmäktigeprogrammet togs fram. Omsorgsförvaltningen har utgått från fullmäktiges beslutade program och genomför regelbundna uppföljningar av hur detta efterlevs.

Tjänstemän på utbildningsförvaltningen framhöll vid intervjun att programmet var okänt för verksamheten vid granskningstillfället. Att följa upp de privata utförarna inom städverksamheten har varit ett utvecklingsområde som förvaltningen har arbetat med sedan en kortare tid tillbaka. Enligt förvaltningschefen påbörjades ett förbättringsarbete under hösten år 2017 då en ny samordnare utsågs. Under år 2015 fanns enligt förvaltningschefen ett bra system för uppföljning men då det blev ett personalbyte på samordnartjänsten under år 2016 förlorades viktig kompetens och arbetet stannade av.

### **Uppföljning av privata utförare**

Enligt fullmäktigeprogrammet ska uppföljning av privata utförare ske av respektive nämnd. Vidare ska varje nämnd utarbeta anvisningar för när och på vilket sätt upphandlad verksamhet ska följas upp. Anvisningarna ska minst innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar
- Vad som ska följas upp, t.ex. nyckeltal, mål
- Vilka former av uppföljning som ska användas
- Vem som ansvarar för att genomföra uppföljningen
- Tidplan/årshjul
- Former för återkoppling av resultat till nämnd, utförare och allmänhet

Omsorgsförvaltningen har tagit fram anvisningar i enlighet med fullmäktiges program. I ett dokument benämnt ”*Uppföljningsmodell kvalitet för omsorgsnämnden Växjö kommun*” beskrivs nämndens och förvaltningens tillämpning av fullmäktigeprogrammet i vilket punkterna ovan ingår.

Av intervju med tjänstemän från utbildningsförvaltningen framgår att nämnden vid granskningstillfället inte har tagit fram anvisningar utifrån det som står i fullmäktigeprogrammet.

Uppföljningen av verksamheten ska enligt fullmäktigeprogrammet genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt och resultaten av genomförd uppföljning ska dokumenteras och redovisas till förvaltningsledning och ansvarig nämnd på det sätt som nämnden bestämmer i sina anvisningar. En samlad uppföljning av den totala verksamheten ska enligt programmet oavsett utförare redovisas i nämndens/styrelsens årsrapport. Omsorgsnämnden har i sin årsrapport för 2017 genomfört en samlad redovisning av sina utförare, privata såväl som kommunala. Utbildningsnämnden genomför ingen samlad redovisning över städverksamheterna i sin årsrapport för år 2017.

### **Omsorgsnämndens mål och riktlinjer för angelägenheter som utförs av privata utförare**

Mål för den verksamhet som utförs av privat utförare framgår i respektive avtal upprättat med den privata utföraren. Av omsorgsnämndens tidigare nämnda dokument framgår mål och riktlinjer för all verksamhet inom omsorgsnämndens ansvarsområde. I dokumentet finns beskrivet att det årligen sker mätningar på enhetsnivå av de mål och uppdrag

som formulerats i verksamhetsplanen och patientsäkerhetsplanen där resultaten återkopplas till enheterna. Vidare ska även myndighetsavdelningen granska dokumentation och måluppfyllelse i insatser utifrån givna beslut. Uppföljningsdialoger ska ske även med privata utförare. Återrapporteringen till nämnden sker två gånger per år och det som redovisas är:

- Vilka uppföljningar som genomförts och på vilka företag
- Kvalitet per område och företag
- Avvikelser och påföljande åtgärder
- Positiva exempel
- Mönster i resultaten av uppföljningarna som lett till åtgärder.

I övrigt sker redovisning av olika mätningar på samma sätt som för kommunala utförare.

I dokumentet finns beskrivet när vilken typ av uppföljning ska genomföras, bland annat ska det genomföras egenkontroller varje år och besvarande av egenkontrollen ska ske senast i oktober respektive år. Nämnden får återkoppling genom aggregerade sammanställningar med fokus på resultaten som helhet utifrån de målsättningar som finns. Detta sker främst i samband med delårsrapporter, årsredovisning samt patientsäkerhetsberättelse.

### **Utbildningsnämndens mål och riktlinjer för angelägenheter som utförs av privata utförare**

Det finns för förvaltningen inga fastställda mål för privata utförare mer än vad som finns i förfrågningsunderlagen. Det finns ett fåtal dokument som beskriver bland annat att kvalitetsuppföljning ska ske enligt nordiska standard INSTA 800, SS 62 78 01. INSTA beskriver olika kvalitetsområden beroende på lokalernas storlek, objektsgrupp (ex. inventarier, väggar och golv) samt kvalitetsnivåer efter rumsbeskrivning där det framgår hur många gånger per vecka ett utrymme bör städas.

En gång i halvåret ska leverantörerna genomföra en Nöjd-kund-indexundersökning där städningen betygsätts av skolledarna. Ingen återrapportering görs av detta till utbildningsnämnden enligt vad vi kan se av genomgångna protokoll.

#### **2.1.2. Bedömning**

Vi bedömer att det delvis finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Vi grundar bedömningen på att det finns ett tydligt fullmäktigeprogram som specificerar vad som gäller för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare. Däremot anser vi inte att detta program fullt ut används i utbildningsnämnden som ett styrande dokument då anvisningar ännu inte är framtagna samt att det inte finns specifika mål som rör just privata utförare.

Vi bedömer däremot att omsorgsnämnden har utarbetat egna anvisningar för uppföljning och det sker en systematisk sådan med utgångspunkt i fullmäktiges program.

## **2.2. Nämnderna har på ett tillfredställande sätt i upprättade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten**

### **2.2.1. Iakttagelser**

#### **Omsorgsnämnden**

##### Insyn och kontroll i avtal

Vi har i granskningen tagit del av fem avtal. I avtal 1, har omsorgsnämnden under rubriken *Beställarens uppföljning*, skrivit in sin rätt till insyn. I avtal 2 och 4, under rubriken *Information, insyn och dokumentation*, framgår bland annat att utföraren ska informera beställaren om verksamheten inför delårsrapporter i april och september samt att utföraren ska lämna över årsberättelse i januari varje år. Av avtal 3 framgår att beställaren under avtalstiden genomför kontinuerliga uppföljningar. Under det första året från verksamhetsstart ska uppföljningar göras löpande, därefter upprepas uppföljningen på förekommen anledning eller en gång om året. I avtal 5 finns reglerat att beställaren gör kontinuerliga uppföljningar om hur leverantören uppfyller sina åtaganden och även hur deltagarnas upplevelser är.

I avtal 1, 2, 3 och 4 finns det formulerat att det kommer genomföras planerade, såväl som oplanerade besök i verksamheten. Under avtalstiden ska även en uppföljning av avtalen genomföras. Individuppföljningar ska genomföras årligen. Det framgår även att kommunens revisorer har möjlighet att genomföra revision på samma vis som i de kommunala verksamheterna (denna punkt finns även med i avtal 5). Under en egen punkt i avtalen beskrivs även beställarens rätt till insyn genom följande punkter:

- Med beaktande av omsorgstagarens integritet ska beställaren ha tillträde till lägenheter och lokaler
- Beställaren ska ha rätt att ta del av den dokumentation som rör den enskildes vård och omsorg
- Beställaren ska ha rätt att, med beaktande av omsorgstagarnas integritet, göra intervjuer med omsorgstagare och deras närstående/gode män
- Beställaren ska ha rätt att ta del av annat material hos utföraren som är relevant för uppföljning av verksamheten såsom uppgifter om personal och arbetsmiljö
- Resultat av årlig brukarundersökning som utföraren genomför i verksamheten ska komma beställaren till dels.

I förfrågningsunderlagen anges villkor och förfarande för vite vid fel och brister samt uppsägning av avtal i förtid och hävning av avtal.

##### Genomförda kontroller

De kontroller som genomförs riktar sig såväl till verksamheten i egen regi som till externa utförare. Kvalitetsgranskningar genomförs både genom anmälda och oanmälda besök. Inom förvaltningen har det upprättats frågor som ställs vid kvalitetsgranskningarna. Exempel på kontrollområde för bland annat ordinära boenden är kontaktmannaskap, dokumentation utifrån bestämmelser i socialtjänstlagen, kvalitetsarbete samt dokumentation av hälso- och sjukvård.

Avtal 2 har varit föremål för avtalsuppföljning som var utan anmärkningar. För avtal 3 genomfördes under år 2017 en avtalsuppföljning som i det stora hela visade på att avtalet

efterlevs så som det är skrivet. Uppföljningen visar dock på att dokumentationen utifrån bestämmelser i patientdatalagen kan bli bättre. Det finns inte heller något brukarråd inom enheten, men diskussioner kring brukarnöjdheten sker i vardagen.

Gällande avtal 4 har det genomförts både avtalsuppföljning och oanmäلت besök. Avtalsuppföljningen genomfördes i september 2017. Den sammanfattande bedömningen av avtalsuppföljningen var att det inte fanns några avvikelser. Då genomfördes också en avstämning gentemot nämndens mål som visade att nämnden delvis uppfyller målet om natfasta och kontinuitet men inte gällande vårdhygien. Det oanmälda besöket är protokollfört. Den samlade bedömningen av det oanmälda besöket visade att det finns ett visst förbättringsutrymme gällande måltidssituationen. Personalen satt inte kvar med omsorgstagarna tills de ätit färdigt, utan sprang på larm och började fixa med annat under tiden. Förbättringsutrymme fanns även gällande rutiner om vårdhygien. Nedskrivna rutiner som fanns på enheten gällde handdesinfektion. Det ansågs att det behövs rutiner för samtliga vårdhygiensteg. I övrigt upplevdes god struktur och rutin för att det dagliga arbetet skulle fungera. Signeringslistor säkerställde att omsorgstagarna fick de insatser de är beviljade och personalen signerade i listorna när insatsen var utförd.

Övriga två avtal har varit föremål för uppföljning bland annat i samband med kvalitetsberättelse, årsredovisning och delårsrapporter. En sammanställd redovisning över samtliga uppföljningar har gjorts. Omsorgsnämnden har fått ta del av dessa uppföljningar.

I de fall brister påträffas tar de som utför kontrollerna kontakt med ansvarig chef för att diskutera åtgärder. Oftast genomförs åtgärder direkt i anslutning till inspektionen. Resultatet från inspektionen sammanfattas i ett protokoll som lämnas över till berörd verksamhetschef. Vi har fått ta del av berörda rapporter och kan bekräfta att innehållet stämmer överens med upprättade frågor.

Enligt de intervjuade har förvaltningen och nämnden tillräcklig och god insyn i verksamheter som drivs av externa utförare.

## **Utbildningsnämnden**

### Insyn och kontroll i avtal

Utbildningsnämndens olika avtal med städentreprenörerna skiljer sig inte så mycket åt. Samtliga innehåller samma typ av information och krav. Under rubriken *Kvalitetsuppföljning* framgår att entreprenören regelbundet, men minst fyra gånger om året, ska genomföra egenkontroller av hur tjänsterna utförs och hur utförandet förhåller sig till avtalad kvalitet. Under uppstartstiden ska egenkontrollerna ske månadsvis. Bland annat ska även entreprenören på begäran av beställaren genomföra kvalitetsuppföljningar. Entreprenören ska även regelbundet ha regelbundna uppföljningsträffar med chef/skolledare där egenkontrollen ska gås igenom samt övriga synpunkter på hur tjänsterna utförs vad avser kvalitet, personal/bemannning och andra relevanta frågor. Enligt avtalen ska även en NKI<sup>1</sup>-undersökning genomföras. Resultatet av NKI-undersökningen ska vara minst 75/100 första året och 85/100 påföljande år. Vid lägre resultat ska entreprenören redovisa vilka åtgärder som avses att vidtas för att förbättra nöjdheten. Om nivån inte uppnås har entreprenören inte rätt till indexuppräknning av priset och vite kan utgå.

---

<sup>1</sup> Nöjd-Kund-Index

Av avtalen framgår att beställaren alltid har rätt att göra egna uppföljningar av hur entreprenören utför tjänsterna, vilket även kan genomföras genom oanmälda besök och stickprover.

#### Genomförda kontroller

Under år 2017 har det förekommit en muntlig dialog mellan utförare och förvaltningen som inte dokumenterats och ej heller redovisats för nämnden. Från och med 2018 har systematiska uppföljningar förekommit i en större utsträckning. Vi har fått ta del av material som rör kallelse till uppföljning med entreprenören, protokoll, handlingsplaner och uppföljning av NKI som genomförts under 2018. Det har också tagits fram mallar för att dokumentera dessa uppföljningar. Tidigare har varje entreprenör gjort på sitt eget sätt och nu finns det mallar för att allt ska se ut på samma sätt, oavsett entreprenör.

Från förvaltningens sida ska det enligt avtalen begäras in månadsvis uppföljning från entreprenörerna. Uppföljningen ska innehålla kvalitetsrapport med mätindikatorer. Service-rapporter ska inkomma fyra gånger om året och ska bifogas fakturan som skickas till förvaltningen. Av intervju framgår att samordnaren på förvaltningen inte har fått dessa rapporter som enligt avtalen ska göras. Tidigare har inte heller förvaltningen genomfört inspektioner och kontroller av de privata utförarna. Det är först nu på senare tid som detta har skett. Av intervju framgår även att det är avtalen tillsammans med kravspecifikationerna som bidrar till förvirring av vad som gäller. De olika dokumenten har blandats ihop av både kommunen och utförarna och är i vissa fall motsägelsefulla. Efter att ha jämfört avtalen med kravspecifikationen kan vi i vår granskning bekräfta intervjuvärdet om att dokumenten motsäger varandra. Exempelvis kan vi inte se att det någonstans i kravspecifikationen finns beskrivet om vad som gäller avseende underentreprenörer, medan detta finns beskrivet i avtalet. Vidare framgår en djupare beskrivning av kvalitetsuppföljningen i avtalet än i kravspecifikationen. Däremot framgår det av kravspecifikationen att beställaren och entreprenören regelbundet ska sammanträffa två gånger per termin för att prata om den löpande driften, något som inte framgår av avtalet. Av kravspecifikationen framgår även att kontraktsmöten med parternas ombud ska hållas under avtalsperioden, något som inte heller framgår av avtalen. Av avtalet framgår dock att om det finns handlingar som motsäger varandra så är det avtalet som styr vad som gäller.

Av intervju med verksamhetschef framgår att uppföljningen har blivit mycket bättre sedan samordnaren tillträdde sin tjänst och har fått i uppdrag att just följa upp verksamheterna utförda av privata utförare. Det framgår även att skolledarna är nöjda med den uppföljning som bedrivs. Uppföljningen har till viss del medfört ett merjobb för skolledarna men kvaliteten på städningen har också blivit bättre.

#### **2.2.2. Bedömning**

Vi bedömer att omsorgsnämnden samt utbildningsnämnden på ett tillfredställande sätt, i upprättade avtal, har tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheterna. Vidare anser vi att omsorgsnämnden genomför systematiska kontroller över verksamheterna som utförs av privata utförare. Det finns för själva utförandet en systematik i genomförandet av tillsynen och en återrapportering görs till nämnden. Vidare har arbetssätt och rutiner för genomförandet av tillsynen tagits fram.

Det har inte genomförts någon specifik uppföljning eller kontroll vad utbildningsnämndens verksamheter som utförs av privata utförare under år 2017. Vi noterar även att det

finns brister i att underlagen för utbildningsnämnden gällande kravspecifikation och avtal och att dessa inte stämmer överens men då avtalet går före kravspecifikationen är det viktigt att i arbetet utgå från det som finns specificerat i avtalet.

Vi ser dock positivt på att en systematik gällande uppföljningen har påbörjats under år 2018 och om arbetet fortlöper som planerat finns goda möjligheter för en uppföljning utifrån fullmäktiges intentioner gällande privata utförare.

## **2.3. Nämnderna får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten**

### **2.3.1. Iakttagelser**

#### **Omsorgsnämnden**

De privata utförarna lämnar, enligt avtal, över information av avvikelser till kommunen. Sammanställningar över avvikelserapporter anmäls till nämnden löpande, vilket vi kan se i genomgång av protokoll.

Resultaten från varje så kallad flygande kvalitetsgranskning rapporteras till nämnden i samband med att det har genomförts någon sådan. Två gånger årligen redovisas särskilt den uppföljning som genomförts avseende privata utförare, den senaste redovisningen genomfördes 2017-10-25 § 72. Det redogörs även för privata och kommunala aktörer i patientsäkerhetsberättelsen som genomförs årligen av förvaltningen och som presenteras för nämnden.

I övrigt har privata utförare tagits upp i nämnden i samband med förändringar i avtal, avtalsförnyelse och liknande, bland annat 2017-05-17 § 46 och § 49 samt 2018-04-25 § 33 och 34. Utöver detta sammanställs uppföljningarna i samband med delårsredovisningen i september och årsredovisningen där också genomförda kvalitetsgranskningar sammanställs. I kommunens jämställda årsredovisning framgår också måluppfyllelse för privata utförare.

I nämndsberättelsen för år 2017 lämnas inte någon beskrivning för specifika verksamheter om året som varit, varken för enheter i privat regi eller kommunal regi. Däremot sammanställs verksamheterna som helhet vad avser måluppfyllelse, kvalitet mm.

Av intervju med nämndsordförande framgår att det anses att nämnden får god återrapportering av den verksamhet som utförs av privata utförare.

#### **Utbildningsnämnden**

Det genomförs inte någon specifik återrapportering av privata utförare i samband med nämndsberättelsen för år 2017. Efter genomgång av samtliga protokoll för utbildningsnämnden från hela år 2017 och t.o.m. juni år 2018 kan vi inte se att det har skett någon återrapportering av de privata utförarna gällande städverksamheterna till nämnden. Vi kan däremot se att insyn i förhållande till fristående huvudmän<sup>2</sup> rapporteras årligen. Vi kan inte se att någon rapportering till nämnden sker i samband med att avtal har ändrats eller att vite har utdömts till någon av entreprenörerna.

Av intervju med verksamhetschef och ekonomichef framgår att nämnden inte har fått någon återrapportering av verksamheter utförda av privata utförare under det senaste året.

<sup>2</sup> Friskolor/privata skolor ingår inte i gruppen privata utförare då dessa har sitt eget huvudmannaskap.



För ett antal år sedan fanns det en entreprenör som inte skötte verksamheten enligt avtal och då diskuterades detta i nämnden, men i övrigt har det inte genomförts någon rapportering. Det framhävs i intervjuer att det inte lämnas någon sammanställd redovisning av privata utförare till nämnden. Däremot lyfter ekonomichefen fram att det pågår en diskussion inom förvaltningen om hur en återrapportering kan ske till nämnden framöver, i vilken omfattning den ska vara och vad den ska innehålla. Denna diskussion sker mot bakgrund av att det i fullmäktigeprogrammet finns ett återrapporteringskrav till nämnden angående de privata utförarna.

### **Kommunstyrelsen**

Efter genomgång av kommunstyrelsens samtliga protokoll från hela år 2017 och t.o.m. juni år 2018 kan vi inte se att det har skett någon återrapportering av de privata utförarna till kommunstyrelsen. Vi kan se att 2017-02-07 § 46 sker en redovisning av uppdrag rörande kommunens verksamheter på konkurrensutsatta marknader. Kommunstyrelsen uppdrog till kommunchefen att under 2015 genomföra en kartläggning av all näringsverksamhet inom kommunens ramar med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning. Utöver detta har ingen aggregerad sammanställning av privata utförare inom kommunernas verksamheter genomförts till kommunstyrelsen i sin helhet. Av årsredovisningen framgår enbart det som finns i årsredovisningen kring omsorgsnämndens privata utförare.

Kommunchefen uppger att ett arbete är initierat och har påbörjats för att revidera fullmäktiges program. I revideringen förtydligas kommunstyrelsens uppsiktsplikt, dessutom beskrivs hur uppföljning och efterlevnad av programmet för samtliga nämnder ska göras och dessutom hur kommunstyrelsen ska säkerställa implementering av arbetet. Ett arbete är även påbörjat med att få fram processer och mallar för samtliga nämnder där uppföljningen av externa utförare ingår. Detta ska ingå i den ordinarie uppföljningen av kommunens verksamhet. Redovisningen till kommunstyrelsen kommer att göras årligen i ett separat ärende.

### **2.3.2. Bedömning**

Vi bedömer att omsorgsnämnden delvis får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten. Bedömningen grundar sig på att nämnden får information om de kvalitetsgranskningar som genomförts samt att avvikelser rapporteras. Dock anser vi inte att den redovisning som görs i nämndsberättelsen är tillräcklig, även om nämnden får viss information i samband med delårsbokslut och årsredovisning. Vi ser inte att nämnden har bjudit in de privata utförarna till sina sammanträden. Genom att göra så hade nämnden enligt vår bedömning fått en bättre insyn i verksamheterna.

Vi bedömer att utbildningsnämnden inte har fått en tillräcklig återrapportering avseende den verksamhet som utförs av privata utförare. Vi anser att det i samband med återrapportering av t ex friskolor eller i samband nämndsberättelse också skulle kunna finnas med en egen punkt på dagordningen om insyn i privata utförares verksamhet. Däremot ser vi det som positivt att förvaltningen numera för en diskussion om hur återrapportering kan ske framöver.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte får återrapportering av verksamheterna som bedrivs av privata utförare i kommunen. Vi har inte kunnat finna någon sådan punkt i protokollet, förutom ett ärende som uppkom under år 2015. Vi bedömer inte heller att det sker

någon aggregerad sammanställning i samband med årsrapport. Av fullmäktiges program framgår att kommunstyrelsen har ett särskilt ansvar för att leda, samordna och ha uppsikt över verksamheten i nämnder och kommunala företag. Uppsikten omfattar även verksamhet som lämnats över till privata utförare. Vi bedömer att kommunstyrelsen med nuvarande rapportering och hantering inte har en tillräcklig uppsikt över de angelägenheter som utförs av privata utförare. Vi ser dock positivt på att kommunstyrelsen har påbörjat ett arbete för att hantera uppföljningen och kontrollen över privata utförare.

## **2.4. Nämnderna har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal**

### **2.4.1. Iakttagelser**

#### **Omsorgsnämnden**

Omsorgsnämnden har i de granskade upprättade avtalen tillförsäkrat sig att nämnden kan vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal. Om någon part inte fullgör sina åtaganden enligt avtal och om rättelse inte sker inom 30 dagar får drabbad part antingen avhjälpa bristen på motpartens bekostnad eller göra avdrag på ersättningen. Vid avtalsbrott av väsentlig betydelse eller vid upprepade händelser kan avtalet hävas och då är hävande part berättigad till skadestånd. Innan hävning sker ska utföraren få tillfälle att lämna en skriftlig förklaring eller rättelse som kan utgöra en grund för att inte häva avtalet. Hävning kan också ske med omedelbar verkan om det är så att det finns grund för beslutet. Vid andra brister som inte kräver hävning av avtal kan skadestånd/vite utkrävas av kommunen.

Av intervju med tjänstemän framgår att det inte har skett några incidenter som har föranlett att nämnden har utkräva vite. De brister som har upptäckts har kunnat lösas på tjänstemannanivå mellan kommunen och de ansvariga hos den privata utföraren genom dialoger.

Det har förekommit att nämnden valt att inte förlänga avtal med vissa utförare. Det har även vid ett tillfälle skett att ett avtal har hävts. Avtalet berörde en hemtjänstgrupp där den ekonomiska hanteringen inte var hållbar. Förvaltningschefen har i det läget haft en dialog med nämndsordförande och verkställighetsfrågor kommer vanligtvis inte hela nämnden till dels.

#### **Utbildningsnämnden**

Utbildningsnämnden har i de granskade upprättade avtalen tillförsäkrat sig att nämnden kan vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal. För de fall att entreprenören har utfört något felaktigt har beställaren rätt att kräva avhjälpan. Avhjälpan ska ske skyndsamt dock senast påföljande arbetsdag. Om entreprenören vid två påföljande tillfällen inte har avhjälpt fel ska ett vite om 1 % av den årliga ersättningen för objektet krävas. Om det inom en period om tre månader vid fem tillfällen har konstaterats bristande kvalitet avseende vid kvalitetskontrollen ska det erläggas ett vite om 1 % av den årliga ersättningen för ett område. Av avtalet framgår också att kommunen har rätt att säga upp avtalet ifall det finns brister som medför att uppsägning krävs.

Sedan den nuvarande uppföljningsansvarige tillträdde har det utdömts vite på grund av avvikelser, tidigare har inte detta skett. De viten som utdömts har inte överklagats av ent-

reprentörerna. Av intervju med tf. förvaltningschef framgår att det i avtalen hädanefter ännu tydligare kommer att skrivas in rätten till att vidta åtgärder från nämndens sida.

#### *2.4.2. Bedömning*

Vi bedömer att samtliga av de granskade nämnderna i upprättade avtal har tillförsäkrat sig möjligheten att vidta åtgärder, både i form av vite/skadestånd samt hävning av avtal.

### **2.5. Övriga iakttagelser i förhållande till kommunstyrelsens samordnade roll**

Kommunstyrelsen har ännu inte följt upp nämndernas anpassning till fullmäktigeprogrammet.

Vidare framhålls i intervjuer med både representanter från kommunstyrelsen och de olika nämnderna att kommunstyrelsen inte på något uttalat vis samordnar och leder arbetet med privata utförare. Ingen av de tjänstemän som arbetar med avtalen för privata utförare lämnar någon samlad redovisning av verksamheterna till kommunstyrelsen.

Av intervju med kommunchefen framgår att det hade varit önskvärt att ha någon form av uppföljningsmall som gäller för alla förvaltningar som anlitar privata utförare. Denna mall hade kunnat användas som en grund för att göra en sammanställd redovisning en gång om året.

## 3. Revisionell bedömning

### 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Det finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare	<p><b>Kontrollmålet är uppfyllt för omsorgsnämnden</b> Vi bedömer att omsorgsnämnden har utarbetat egna anvisningar för uppföljning och det sker en systematisk sådan med utgångspunkt i fullmäktiges program.</p> <p><b>Kontrollmålet är ej uppfyllt för utbildningsnämnden</b> Vi anser inte att fullmäktiges program fullt ut används i utbildningsnämnden som ett styrande dokument då anvisningar ännu inte är framtagna samt att det inte finns specifika mål som rör just privata utförare.</p> <p><b>Kontrollmålet är delvis uppfyllt för kommunstyrelsen</b> Det finns ett tydligt fullmäktigeprogram som specificerar vad som gäller för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare. Däremot har vi inte kunnat finna att kommunstyrelsen inom ramen för sitt samordnande ansvar har följt upp hur nämnderna har anpassat sig till och arbetar med privata utförare.</p>
Nämnderna har på ett tillfredställande sätt i upprättade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten	<p><b>Kontrollmålet är uppfyllt för omsorgsnämnden</b> Vi bedömer att omsorgsnämnden på ett tillfredställande sätt, i upprättade avtal, har tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Vidare anser vi att omsorgsnämnden genomför systematiska kontroller över verksamheterna som utförs av privata utförare.</p> <p><b>Kontrollmålet är delvis uppfyllt för utbildningsnämnden</b> Vi bedömer att utbildningsnämnden på ett tillfredställande sätt, i upprättade avtal, har tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.</p> <p>Det har däremot inte genomförts någon specifik uppföljning eller kontroll av utbildningsnämndens verksamheter som utförs av privata utförare under år 2017. Vi ser dock positivt på att en systematik gällande uppföljningen</p>

---

har påbörjats under år 2018.

---

Nämnderna får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten

**Kontrollmålet är delvis uppfyllt för omsorgsnämnden**

Vi bedömer att omsorgsnämnden delvis får tillräcklig återrapportering avseende verksamheten. Nämnden får information om de kvalitetsgranskningar som genomförts samt att avvikelser rapporteras. Den redovisning som görs i nämndsberättelsen är inte tillräcklig.

**Kontrollmålet är ej uppfyllt för utbildningsnämnden**

Vi bedömer att utbildningsnämnden inte har fått tillräcklig en återrapportering avseende den verksamhet som utförs av privata utförare, men ser positivt på att en diskussion förs om hur återrapportering kan ske framöver.

**Kontrollmålet är ej uppfyllt för kommunstyrelsen**

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte får återrapportering av verksamheterna som bedrivs av privata utförare i kommunen. Vi bedömer att det inte heller sker någon aggregerad sammanställning i samband med årsrapport. Kommunstyrelsens uppsikt omfattar även verksamhet som lämnats över till privata utförare. Vi bedömer att kommunstyrelsen inte med nuvarande rapportering och hantering har tillräcklig uppsikt över de angelägenheter som utförs av privata utförare. Vi ser dock positivt på att kommunstyrelsen har påbörjat ett arbete för att hantera uppföljningen och kontrollen över privata utförare.

---

Nämnderna har möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelse mot gällande avtal

**Kontrollmålet är uppfyllt**

Vi bedömer att båda av de granskade nämnderna i upprättade avtal har tillförsäkrat sig möjligheten att vidta åtgärder, både i form av vite/skadestånd samt hävning av avtal.

### **3.2. Revisionell bedömning**

Granskningens revisionsfråga har varit att bedöma om *kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare*. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens kontrollmål gör vi bedömningen att **omsorgsnämnden** har en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare. **Utbildningsnämnden** bedömer vi inte ha en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare under år 2017, vi noterar att ett förbättringsarbete har påbörjats. Vi bedömer att **kommunstyrelsen** inom ramen för sin uppsiktsplikt inte leder och samordnar arbetet med privata utförare och att det därmed inte heller från deras sida sker en

ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare. Vi noterar dock att ett arbete med detta har initierats från kommunstyrelsens sida.

### **3.3. Rekommendationer**

Med utgångspunkt från de iakttagelser som vi har gjort i samband med denna granskning rekommenderar vi att:

- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden överväger att bjuda in representanter från de privata utförarna till sina sammanträden för att få en bättre insyn i verksamheterna
- omsorgsnämnden och utbildningsnämnden göra en samlad redovisning av privata utförare i samband med den årliga berättelserna från respektive nämnd
- utbildningsnämnden tillser att riktlinjer och anvisningar upprättas i enlighet med fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare
- utbildningsförvaltningen återrapporterar om verksamheter utförda av privat utförare till nämnden
- kommunstyrelsen tillser att en uppföljningsmall upprättas så att kommunstyrelsen kan få ta del av en årlig sammanställning över privata utförare
- kommunstyrelsen följer upp nämndernas arbete för anpassning till fullmäktiges program för mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare.

2018-08-21

***Lena Salomon***

***Emma Ekstén***

---

*Uppdragsledare och projektledare*

---

*Projektmedarbetare*