



YTTRANDE Socialnämnden

Kommunrevisionen

Dnr Son 2018/193

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Yttrandet kommer att fokusera dels på synpunkter som gäller otydligheter eller felaktigheter i rapporten, dels på vilka åtgärder som socialnämnden kommer att vidta för att förbättra kontroll och uppföljning och se till att processen följer gällande beslut och riktlinjer. Yttrandet kompletteras med en åtgärdsplan med tidssatta aktiviteter.

Synpunkter som gäller otydligheter eller felaktigheter i rapporten

Inför revisionen efterfrågade KPMG underlag från perioden 2014 – 2017, exklusive individuppföljningar och ramavtalsuppföljningar. Efterhand kompletterades med begäran om information om ramavtalsuppföljningar.

Begränsat fokus

Trots att underlaget motsvarade en tidscykel på fyra år, 2014 – 2017, har KPMG huvudsakligen valt att fokusera på år 2017, i vissa fall med inpass från tidigare år. Då en uppföljning från ett år ger tydliga besked om förbättringsområden kommer den att påverka riskanalys, och därmed uppföljningsplan, för kommande år. Att fokus nästan enbart ligger på 2017 års uppföljning medför att vissa områden framträder otydligt i rapporten, vilket är olyckligt. I yttrandet läggs därför fokus på de slutsatser som är riktiga och av vikt, inte på de mer otydliga delarna.

Ramavtalsuppföljningar

Ramavtalsuppföljningar är specifika, såtillvida att i ramavtal behöver avrop inte göras, vilket kan innebära att inte en enda plats köps inom ett avtal, även om möjlighet till avrop finns. Det blir därför missvisande att säga att alla dessa avtal inte följs upp och räkna samman alla dessa avtal numerärt med de avtal som finns gällande de kommunala entreprenaderna och de överenskommelser som finns med egen regi.

I ramavtalsupphandlingar samarbetar kommunen ofta med andra kommuner, alternativt att upphandlingen görs av STIC (Stockholms Inköpscentral) på uppdrag av flera kommuner. Hur uppföljningen görs när andra kommuner eller STIC håller i upphandlingen ligger inte helt i Järfälla kommuns händer att avgöra. Kommunen ska alltid göra individuppföljningar och kan, om annat inte avtalats med övriga intressenter, göra egna avtalsuppföljningar där kommunen har placeringar.



När det gäller barn- och ungdomsupphandlingen har Järfälla ansvarat för upphandlingen och alltså haft mycket att säga till om i framtagandet av uppföljningsmodellen. Den bygger på den modell som använts vid uppföljning inom äldreomsorg och funktionshinder, men har naturligtvis anpassats efter avtal och respektive insats/tjänst.

Åtgärder som socialnämnden kommer att vidta

Program för mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen

Enligt Kommunallagens 5 kap. 3 § ska ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen antas av kommunfullmäktige för varje mandatperiod.

Revisorerna påpekar att något sådant program inte antagits av kommunfullmäktige och rekommenderar socialnämnden att inom den kommunala organisationen påtala behovet av att påbörja arbetet med ett sådant program.

Förslag till åtgärd

För att uppmärksamma kommunfullmäktige på detta skickas beslut, yttrande och underlag för kännedom till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Förändring av formulering gällande uppföljning i kommande förfrågningsunderlag

Formuleringen gällande uppföljning varierar lite i en del avtal, men en vanlig formulering är:

Kommunen kommer minst en gång per år att följa upp hur leverantören uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlag och kontrakt.

Genom att det står ”kraven” är revisorernas tolkning att skrivningen avser alla krav. Av revisionens slutsatser framgår det därför att socialnämnden inte följer det som står i förfrågningsunderlaget om att det minst en gång per år ska ske en uppföljning av hur utföraren uppfyller *samtliga krav* i förfrågningsunderlaget.

Detta sker naturligtvis inte idag, då det inte är möjligt relaterat till hur mycket resurser som skulle krävas. Kraven i ett förfrågningsunderlag är många och alla krav i ett förfrågningsunderlag väger inte lika tungt. En sådan uppföljning skulle kräva enorma resurser. Uppföljning ska fokusera på de krav som, om de inte följs, kan medföra stor risk för brukare och/eller beställare, samt på krav som är stor risk att de inte följs.

Revisionen uttrycker att omformuleringen av kraven därför behöver övervägas. Socialförvaltningen instämmer, då det i princip är så uppföljningsarbetet sker idag. Hela tiden görs risk- och väsentlighetsanalyser, dels vilka krav som ska ställas i ett förfrågningsunderlag, dels om de kan leda till stora och allvarliga konsekvenser eller



inte. Uppföljningar tar sitt avstamp i risk- och väsentlighetsanalysen, då denna visar på vad som kan medföra värsta konsekvenserna för verksamheten, för beställaren, men framför allt för den enskilde som drabbas om kravet inte följs.

Uppföljningar kan också få olika fokus olika år, beroende på att vissa områden behöver utvecklas och följas mer än andra. Vissa krav behöver följas upp återkommande under avtalstiden, andra vid något särskilt tillfälle. Riskanalysen påverkas också av vad förvaltningen kan se i hantering av klagomål och missförhållanden, där processen och förbättringsåtgärderna är viktigare ur ett avtalsperspektiv, medan vad åtgärden inneburit för den enskilde är viktigast ur ett individperspektiv.

Det som är felaktigt idag är alltså inte risk- och väsentlighetsanalysen och inriktningen på fokusområden i sig, utan att den text som finns i förfrågningsunderlag kan tolkas som att ingen risk- och väsentlighetsanalys görs/behöver göras, utan att alla krav följs upp varje år. Åtgärden kommer alltså att fokusera på felaktigheten i formuleringen.

Förslag till åtgärd

Ett förslag till nytt krav i upphandlingsdokumenten skulle kunna vara:

Kommunen kommer att följa upp hur leverantören uppfyller specifika krav enligt upphandlingsdokument och avtal, allt i enlighet med risk- och väsentlighetsanalyser och socialnämndens uppföljningsplan. Uppföljningen kan avse olika krav och ske på olika sätt och med olika frekvens under avtalstiden. Utföraren ska samarbeta med kommunen och underlätta vid uppföljning. Kommunen har rätt till fullständig insyn i verksamheten.

Därutöver finns i olika upphandlingsdokument/avtal tillägg gällande vilken dokumentation (på individ- eller verksamhetsnivå), verksamhetsstatistik, verksamhetsberättelser med mera beroende på vilken insats som upphandlas. Denna del behöver anpassas efter verksamhetens inriktning och kan inte helt standardiseras.

Pågående kontrakt kan inte förändras. Eftersom nuvarande skrivning är tvetydlig kanske ett förtydligande kan ges till utförare som har ett pågående kontrakt med kommunen inom socialnämndens område. Ett sådant förtydligande skulle kunna grunda sig på ovannämnda formulering och betona att kommunens avsikt är att följa upp avtalen varje år, men att alla krav inte kommer att följas upp alla år, utan på olika sätt och med olika frekvens.

Socialnämndens delaktighet i uppföljning

Socialnämndens delaktighet i uppföljning och planering av uppföljning har varierat över tid. Under en period bifogades en uppföljningsplan till Mål och budget tillsammans med konkurrensplan med mera.



När större uppföljningar har genomförts har rapport gjorts till nämnd. Rapporterna har inte alltid gått upp som egna ärenden, utan ibland har avrapportering skett muntligt till nämnd av avdelningschef. Det kan till exempel gälla en uppföljning som görs några månader efter ingånget avtal. En sammanfattning av årets uppföljningar och övriga kvalitetsinsatser har ingått i verksamhetsberättelsen och har då ofta omfattat en sammanfattning även av andra uppföljningar som gjorts och som inte gått upp till nämnd som en egen rapport.

Dock görs många löpande uppföljningsinsatser som kontroller av ekonomi, dokumentation och registreringar där resultatet inte leder till någon åtgärd om allt är bra. Där har inte återkopplingen till nämnden varit lika tydlig. En utförlig rapport av alla kontroller skulle bli för omfattande. Oftast har återkopplingen till nämnden bara skett om åtgärdsplan inte inkommit eller om eventuell åtgärdsplan inte följts. Nämnden är alltid delaktig om en hävning av avtal kan vara aktuell.

Förslag till åtgärd

Socialförvaltningen föreslår att en uppföljningsplan ska ingå som en del i Mål och budget för år 2019.

En ökad tydlighet i rapporteringen skulle kunna leda till att socialnämnden står för den övergripande styrningen och får en större delaktighet i resultat och åtgärder. Samtidigt blir helheten i uppföljningsmodellen tydligare. Det skulle också kunna innebära att det arbete som görs av medarbetare på avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd, men också av avdelningscheferna, blir synliggjort. Däremot bör rapporteringen inte avse detaljnivå, utan en översikt över uppföljningarna, åtgärder och åtgärdsplaner.

Med en tydlig rapportering löpande under året kan kanske omfattningen av rapporteringen i verksamhetsberättelsen minskas ned.

Risk- och väsentlighetsanalys

En risk- och väsentlighetsanalys pågår löpande genom hela upphandlingsarbetet och även i uppföljningsarbetet. Analysen revideras utifrån vilka resultat uppföljningar ger, utifrån omvärldsanalyser, rapporter från socialnämnden, avdelningschefer och handläggare såväl som berörda handikappföreningar samt kommunala pensionärsrådet, KPR. Förbättringsbehov inför kommande upphandlingar noteras i arbetsmaterial inför kommande upphandlingar. Viss dokumentation görs även gällande riskanalysen, men dokumentationen är knapphändig och behöver förbättras.

*Förslag till åtgärd*

Socialförvaltningen gör bedömningen att dokumentationen gällande behov av förbättringar i upphandlingsdokument samt dokumentation av risk- och väsentlighetsanalyser främst bör göras som arbetsmaterial och underlag för uppföljningsplan och inför nya upphandlingar. Detta underlag kan sedan användas om en särskild rapportering önskas i ett visst sammanhang.

Uppföljningsplanen går upp till nämnden i samband med mål och budget.

Löpande information kan ges från socialdirektör och avdelningschef om förändringar i bedömningen uppstår med information om vad som föranleder förändringen.

Leverantörens egna uppföljningar och statistik samt offentlig statistik

Socialförvaltningen delar revisionens bedömning att det blir mer och mer viktigt att använda sig av redan insamlat material och leverantörernas egna uppföljningar, för att möjliggöra uppföljningar även i framtiden.

Socialförvaltningen använder sig av offentlig statistik för uppföljning av vissa mål och viss egenkontroll. Under hösten 2017 togs beslut att samordningsansvaret för Öppna Jämförelser, KOLADA, KKIK; Socialstyrelsens brukarenkäter, såväl som andra kvalitetstal läggs på enheten för stöd och utveckling för att få större närhet till utredare som följer upp verksamheter och avtal. Däremot sker framtagandet av ekonomiska uppgifter och statistik i nära samarbete med ekonomer och systemförvaltare.

Lex Sarah och de klagomål som inkommer till kommunen har alltid använts som en del av uppföljningen och kommer att behöva göra det även i framtiden.

Socialförvaltningen har också använt sig av leverantörernas material (till exempel leverantörernas verksamhetsberättelser) vid vissa tillfällen för att ta fram underlag för uppföljning i samband med dialogmöten. Detta är fruktbart vid vissa tillfällen, det vill säga om frågeställningar bedöms kunna besvaras genom exempelvis verksamhetsberättelser eller annat underlag. Det är dock viktigt att det material som inhämtas också bedöms kunna ge svar på de uppföljningsfrågor som blivit resultatet av den tidigare risk- och väsentlighetsanalysen. Om inte så är fallet finns en risk att uppföljningen inte grundar sig på risk- och väsentlighetsanalysen, utan på vilket befintligt material som finns lättillgängligt.

Förslag till åtgärd

Samordningsansvar för Öppna Jämförelser, KOLADA, KKIK, Socialstyrelsens brukarenkäter såväl som andra kvalitetstal läggs på enheten för stöd och utveckling för att få större närhet till utredare som följer upp verksamheter och avtal.

Lex Sarah och klagomål används även fortsättningsvis som en del av uppföljningen.

Där så är lämpligt utifrån risk- och väsentlighetsanalysen, kan material från egenkontroller, verksamhetsberättelser med mera inhämtas från leverantörerna som en del av uppföljningen.

Kopia till
Kommunfullmäktige

Jenny Wilhelmsson
Socialdirektör