

Till:
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

For kännedom till:
Kommunfullmäktige, Kungälv kommun

Granskningsrapport "Granskning av uppföljning, kontroll och insyn hos externa utförare"

De förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens uppföljning, kontroll och insyn hos externa utförare inom äldreomsorgen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.

KPMG:s samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra vilka styrande dokument externa utförare ska följa i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Tydliggöra hur och vilka av kommunens mål externa utförare ska bidra till i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att det finns riktlinjer för uppföljning och kontroll avseende särskilt boende i enlighet med de krav som framgår i kommunfullmäktiges program.
- Säkerställa att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförs av externa utförare i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att den självskattning som beskrivs i uppföljningsplanen för LOV genomförs och rapporteras till kommunstyrelsen i kvalitets- och patientsäkerhetsberättelsen.

Vi önskar, senast den 20 februari 2025, kommunstyrelsens skriftliga kommentarer till KPMG:s granskningsrapport och våra synpunkter enligt ovan.

Kungälv den 31 oktober 2024

För kommunrevisionen

Göran Johansson

Göran Johansson (Oct 31, 2024 11:39 GMT+1)

Göran Johansson
Ordförande



Granskning av uppföljning, kontroll och insyn hos externa utförare inom äldreomsorgen

Rapport

Kungälv kommun

KPMG AB

2024-10-25

Antal sidor 17 inklusive bilagor



Kungälv kommun

Granskning av uppföljning, kontroll och insyn hos externa utförare inom äldreomsorgen

2024-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
3	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
3.1	Revisionskriterier	5
3.2	Metod	5
4	Resultat av granskningen	7
4.2	Program för uppföljning och insyn av externa utförare	7
4.3	Riktlinjer, rutiner och avtal för insyn, uppföljning och kontroll	9
4.4	Stickprov utifrån avtal med externa utförare	11
5	Samlad bedömning och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

KPMG har av Kungälvvs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för uppföljning av verksamhet som bedrivs av externa utförare inom äldreomsorgen.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.



Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att det finns en uppföljningsplan och rutiner för att säkerställa uppföljning och insyn av externa utförare. Exempelvis sker årliga avtalsuppföljningar och samverkansmöten med externa utförare. Vi noterar utifrån de avtal med tillhörande dokumentation vi har tagit del av att möjlighet till kontroll och uppföljning av externa utförare inom äldreomsorg regleras i de avtal som granskats. Stickprovsgranskningen av avtal visar även att kontrollen och uppföljningen i stort utförs.

Däremot ser vi en bristande efterlevnad av programmet för externa utförare som kommunfullmäktige har antagit. Bristerna gäller otydligheter avseende vilka styrande dokument och mål som ska gälla för externa utförare. Av granskningen framgår även att kommunstyrelsen inte till kommunfullmäktige redovisat hur uppföljningen och kontrollen av externa utförare har bedrivits. Ytterligare konstaterar vi att alla kontroller som framgår i uppföljningsplanen utifrån LOV inte genomförs.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn av externa utförare efterlevs?	Delvis
Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförts av externa utförare?	Nej
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns riktlinjer och avtal som säkerställer insyn, kontroll och uppföljning av externa utförare?	I allt väsentligt
Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker kontroll och uppföljning av externa utförare utifrån riktlinjer samt i enlighet med tecknade avtal?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra vilka styrande dokument externa utförare ska följa i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Tydliggöra hur och vilka av kommunens mål externa utförare ska bidra till i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att det finns riktlinjer för uppföljning och kontroll avseende särskilt boende i enlighet med de krav som framgår i kommunfullmäktiges program.
- Säkerställa att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförts av externa utförare i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att den självskattning som beskrivs i uppföljningsplanen för LOV genomförs och rapporteras till kommunstyrelsen i kvalitets- och patientsäkerhetsberättelsen.

2 Bakgrund

KPMG har av Kungälv kommun revisorer fått i uppdrag att granska uppföljningen, kontrollen och insynen av externa utförare inom äldreomsorgen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Enligt kommunallagen får kommuner överlämna skötseln av kommunens angelägenheter till privata utförare¹. Utifrån kommunallagen framgår vidare att en privat utförare är en juridisk person eller enskild individ som ansvarar för vården av en kommunal angelägenhet. När skötseln av en kommunal angelägenhet överlämnats till en privat utförare ska kommunen enligt kommunallagen kontrollera och följa upp verksamheten. Detta med anledning av att kommunen fortfarande är huvudman och har kvar ansvaret för verksamheten. Därtill är kommunen ansvarig för att genom avtal tillse att allmänheten har insyn i verksamheten på samma sätt som om verksamheten bedrivs av kommunen i egen regi.

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som bedrivs av externa utförare. Av programmet ska det framgå hur kommunfullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Kommunfullmäktiges beslutade riktlinjer och mål ska även vara gällande för verksamhet som utförs av externa utförare. Av kommunstyrelsens reglemente i Kungälv framgår att styrelsen ska *"...upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare."*

Av nuvarande program för uppföljning i Kungälv framgår att kommunen utifrån avtal ska säkerställa allmänhetens rätt till insyn hos externa utförare. Vidare ska kommunen utifrån avtal säkerställa uppföljning och kontroll. Därtill framgår att det ska finnas riktlinjer som närmare beskriver strukturen och systematiken vad gäller uppföljningen och kontrollen. Kommunstyrelsen ska även *"... årligen redovisa för kommunfullmäktige hur arbetet med uppföljning och insyn har bedrivits och resultatet av dessa."*

Kommunens revisorer bedömde i riskanalysen 2024 att det finns en risk för bristande uppföljning av externa utförare. Mot bakgrund av riskanalysen och ovanstående bakgrund har kommunrevisionen beslutat att genomföra en granskning avseende uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen. Aktuella grunder för ansvarsprövning i granskningen är risken för brister i styrning och intern kontroll

3 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn av externa utförare efterlevs?

¹ I kommunallagen används begreppet "privata utförare". Begreppet är synonymt med externa utförare.

- Har kommunstyrelsen säkerställt att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförts av externa utförare?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns riktlinjer och avtal som säkerställer insyn, kontroll och uppföljning av externa utförare?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att det sker kontroll och uppföljning av externa utförare utifrån riktlinjer samt i enlighet med tecknade avtal?

Granskningen har avgränsats till att avse externa utförare inom hemtjänst och särskilt boende. Det finns en extern utförare av hemtjänst enligt lagen om valfrihetsssystem (LOV) samt en extern utförare av särskilt boende enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

3.1 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- **Kommunallagen.** Enligt kommunallagen har styrelsen och nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Likaså ska den interna kontrollen vara tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Vidare beskriver lagen övergripande hur överlämning av kommunala angelägenheter till externa utförare får ske. Därtill framgår att det ska finnas ett program för uppföljning och kontroll av privata utförare.
- **Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av externa utförare.** Kommunfullmäktige har antagit ett program som beskriver mål för verksamheter som utförs av externa utförare, allmänhetens rätt till insyn, meddelandefrihet för anställda samt ansvar för uppföljning och kontroll.
- **Avtal tecknade med externa utförare.** Av kommunfullmäktiges program framgår att kommunen genom avtal ska säkerställa allmänhetens rätt till insyn samt uppföljning och kontroll av privata utförare.
- **Riktlinjer för uppföljning och kontroll av externa utförare.** Av programmet för uppföljning och insyn framgår att varje sektor ska utarbeta riktlinjer som ska säkerställa strukturen och systematiken avseende uppföljningen och kontrollen av externa utförare.

En utförligare beskrivning av externa utförare utifrån kommunallagen finns i bilaga A.

3.2 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. En förteckning över intervjupersoner och granskade dokument finns i bilaga B.

Utöver dokumentstudier och intervjuer har ett stickprov genomförts utifrån tecknade avtal med externa utförare. Syftet med stickprovet var att bedöma efterlevnaden avseende insyn samt om kontroll och uppföljning sker utifrån avtal och riktlinjer. Omfattningen på

stickprovet avser de avtal som finns, ett avtal inom hemtjänsten respektive särskilt boende.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer:



Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten.

4 Resultat av granskningen

4.1.1 Organisation

Av kommunstyrelsens reglemente² framgår att kommunstyrelsen ska upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av externa utförare. I reglementet beskrivs även att kommunstyrelsen är den nämnd som är ansvarig för kommunens uppgifter inom socialtjänstområdet, när det inte är en fråga om myndighetsutövning mot enskild eller beslut i individärenden. Denna typ av ärenden hanteras av social myndighetsnämnd.

4.2 Program för uppföljning och insyn av externa utförare

Enligt kommunallagen³ ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av externa utförare. I programmet ska det anges hur kommunfullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Kommunfullmäktige antog den 7 december 2023 ett sådant program, *Program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare*. Programmet riktar sig till styrelse och nämnder och innehåller mål för verksamheter som utförs av externa utförare, reglerar allmänhetens rätt till insyn samt ansvar för uppföljning och kontroll. Av programmet framgår att varje sektor, nämnd eller styrelse ansvarar för att säkerställa att alla utförare inom ansvarsområdet bedriver verksamheten:

- i enlighet med gällande lagar, förordningar och föreskrifter,
- att utförarna följer de styrande dokument som gäller generellt för hela Kungälv kommun och/eller för respektive sektor och nämnd, och
- på ett sådant sätt att kommunens mål kan uppfyllas.

I programmet beskrivs även allmänhetens rätt till insyn samt meddelarfrihet för anställda. Varje sektor, nämnd eller styrelse ska i avtal med utförare säkerställa att tillräcklig information finns för att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till utförare. Varje sektor, nämnd eller styrelse ska i avtal med utförare säkerställa att utföraren i sin verksamhet uppfyller kraven i lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter⁴.

Slutligen beskrivs att varje sektor, nämnd eller styrelse ska ansvara för att uppföljning och kontroll av utförare sker på ett strukturerat och systematiskt sätt och ska därför anta egna riktlinjer för att säkerställa detta. Uppföljningen ska syfta till att säkra leverans enligt avtal, måluppfyllelse och kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser och oegentligheter. Uppföljningen ska ytterligare ge underlag för utvecklingsarbete och möjliggöra allmänhetens insyn.

Riktlinjen ska enligt programmet minst innehålla:

² Beslutad av Kommunfullmäktige 2023-12-07 § 240/2023

³ 5 kap. 3 §

⁴ Lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (2017:151)

- vad som ska anges i förfrågningsunderlag och avtal för att säkerställa att relevant information kan begäras och erhållas av utförare.
- former för uppföljning av utförare, bland annat metod, tidpunkt och ansvar.
- vad som ska följas upp, och former för återkoppling av uppföljning och kontroll till nämnd, utförare och allmänheten.

Kommunstyrelsen ska årligen redovisa för kommunfullmäktige hur arbetet med uppföljning och insyn har bedrivits och resultatet av detta.

Per september 2024 återfinns en extern utförare inom hemtjänst som upphandlats utifrån lagen om valfrihetssystem (LOV) samt ett särskilt boende i extern regi som upphandlats utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU).

4.2.1 Efterlevnad av programmet för uppföljning och insyn

De avtal som återfinns för externa utförare inom hemtjänst (LOV) och särskilt boende (LOU) anger att utföraren ska följa lag om meddelarskydd och att personal hos utföraren ska ha samma meddelarskydd som motsvarande personal hos beställaren (kommunen). Utföraren ska även säkerställa allmänhetens insyn enligt kommunallagen vilket ger beställaren rätt att begära ut material av intresse för medborgarna.

I avtal som hänvisar till förfrågningsunderlaget för LOV avseende hemtjänst⁵ anges att verksamheten ska utföras i enlighet med gällande lagar och föreskrifter. I avtalet för särskilt boende beskrivs att utföraren har ansvar för att följa mål och riktlinjer enligt socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen, offentlig- och sekretesslagen samt arbetsmiljölagen. Verksamheten ska även bedrivas enligt Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter.

Vid intervjuer framgår att det är otydligt vilka styrande dokument i kommunen externa utförare ska följa i enlighet med kommunfullmäktiges program. Det är exempelvis inte tydligt om externa utförare ska följa alla styrande dokument eller enbart vissa. Detta klargörs inte i förfrågningsunderlaget eller avtalen.

I intervjuer framkom även att det inte är tydligt om, hur och vilka av kommunens mål som externa utförare ska bidra och arbeta med i enlighet med programmet. I förfrågningsunderlaget anges att leverantören ska följa kvalitetsmål inom sektor vård- och äldreomsorg samt arbetsliv- och stöd⁶. I dokumentet för kvalitetsmålen beskrivs kommunfullmäktiges strategiska mål från 2011. Vid intervjuer framkom att sektorn inte betraktar politiska mål som styrande för externa utförare. Detta då ett avtal kan sträcka sig längre än en mandatperiod. Det finns inte ett övergripande arbetssätt eller rutin för att tillse att mål ska omfatta sektorns externa utförare. I intervjuer beskrivs dock att kommunfullmäktiges mål "trygg omsorg genom hela livet" ses som grundläggande för kvaliteten, men följs inte upp hos externa utförare. Vid intervjuer framkom att fokus i stället är att externa utförare ska följa ställda kvalitetskrav.

Enligt programmet ska varje sektor, nämnd eller styrelse anta riktlinjer för uppföljning och kontroll av externa utförare. Av dokumentstudier och intervjuer framgår att det finns

⁵ Dokument "Upphandling enligt LOV i Kungälv kommun. Hemtjänst i ordinärt boende" KS 2015/2326

⁶ Nuvarande sektor trygghet och stöd

en uppföljningsplan utifrån LOV som avser hemtjänsten vilken omfattar kraven i programmet (se avsnitt 4.3). Däremot återfinns ingen motsvarande plan eller riktlinje för uppföljning och kontroll som avser särskilt boende som är upphandlat enligt LOU.

Av intervjuer och protokoll framgår att kommunstyrelsen inte redovisat för kommunfullmäktige hur arbetet med uppföljning och insyn har bedrivits och resultatet av detta i enlighet med programmet.

4.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis säkerställt att kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn av externa utförare efterlevs.



Vi noterar att delar av programmet säkerställs genom avtal och förfrågningsunderlag. Av intervjuer framgår dock att det är otydligt vilka styrande dokument och kommunala mål som ska gälla externa utförare. Av förfrågningsunderlaget avseende LOV framgår däremot att utförarna ska följa kvalitetsmål som sektorn har antagit. Det hänvisas dock till kvalitetsmål som kommunfullmäktigt antagit 2011.

Det finns riktlinjer för uppföljning och kontroll utifrån kommunfullmäktiges program genom uppföljningsplanen för LOV som avser hemtjänsten. Vi konstaterar dock att det inte återfinns en motsvarande plan eller riktlinje som avser särskilt boende (LOU). Det finns däremot riktlinjer och rutiner för leverantörs- och avtalsuppföljning för särskilt boende (se avsnitt 4.3). Dessa riktlinjer och rutiner avser dock inte alla delar som framgår i kommunfullmäktiges program för uppföljning och kontroll, exempelvis innehåll i förfrågningsunderlag.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställt att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförts av externa utförare.



Utifrån intervjuer och protokoll framgår att kommunfullmäktige inte har fått en årlig redovisning av hur arbetet med externa utförare har genomförts.

4.3 Riktlinjer, rutiner och avtal för insyn, uppföljning och kontroll

4.3.1 Uppföljning och kontroll utifrån LOV

I förfrågningsunderlaget för LOV avseende hemtjänst⁷ beskrivs kraven för att bli godkänd leverantör av hemtjänst. Där framgår bland annat:

- Vilka lagar, föreskrifter och riktlinjer som ska följas

⁷ Dokument "Upphandling enligt LOV i Kungälv kommun. Hemtjänst i ordinärt boende" KS 2015/2326

- Rutiner för uppföljning och utvärdering (med hänvisning till *Uppföljningsplan LOV*)
- Allmänhetens rätt till information och insyn
- Kvalitetsmål
- Krav på bemanning och kompetens hos omsorgspersonalen

I förfrågningsunderlaget återfinns en bilaga som hänvisar till "Uppföljningsplan LOV enligt Lag om valfrihetssystem (LOV) i Kungälv kommun"⁸. Enligt uppföljningsplanen är syftet med planen att tydliggöra vad som ska följas upp, hur detta ska göras, av vem och med vilken frekvens. Det framgår att utförarna årligen ska genomföra en självskattning av kvaliteten i verksamheten, vilket ligger till grund för kommande uppföljningar och förbättringsarbete. Av intervjuer framgår att det är otydligt om självskattningen genomfördes 2023. Den ska dock enligt uppgift genomföras 2024. Därtill ska en årlig kvalitets- och patientsäkerhetsberättelse upprättas. Denna berättelse, som bland annat baseras på resultatet av den årliga självskattningen, ska sammanfattas i en rapport och rapporteras till kommunstyrelsen. Genom detta sätt ska kommunstyrelsen få information om verksamhetens kvalitet samt eventuella brister och åtgärder. Under 2023 har en kvalitets- och patientberättelse upprättats. Av dokumentstudier framgår dock att ingen information kring självskattningen återfinns i kvalitets- och patientsäkerhetsberättelsen.

Av uppföljningsplanen för LOV framgår vilka kvalitetskrav som ställs på hemtjänsten samt hur dessa ska följas upp och vem som är ansvarig. Dessa kvalitetskrav tas senare upp i avtalsuppföljningen (se avsnittet nedan). Uppföljningsplanen innehåller anvisningar för hur eventuella brister i verksamheten ska hanteras, antingen genom upprättande av handlingsplaner eller genom fysiska besök i verksamheten. Vid identifiering av brister ska en ny uppföljning genomföras inom tre månader för att säkerställa att nödvändiga åtgärder har vidtagits.

Vid intervjuer framkom att både förfrågningsunderlaget och uppföljningsplanen avseende LOV är daterade och att det pågår en revidering av dokumenten. Detta återspeglas även i uppföljningsplanens hänvisningar, då det hänvisas till exempelvis tidigare sektorer och inaktuella kommunfullmäktigemål. Av intervjuer framgår vidare att kommunen inte tar emot nya ansökningar inom LOV under den pågående revideringen av förfrågningsunderlaget.

4.3.2 Uppföljning och kontroll utifrån LOV och LOU

Det finns en rutin för "*Leverantörsuppföljning avseende individ- och familjeomsorgen, korttidsvistelse, särskilt boende samt bostad med särskild service, enligt SoL*"⁹. Av rutinen framgår att leverantörsuppföljning genomförs årligen vid pågående externa placeringar avseende särskilt boende. Det sker även leverantörsuppföljning om det inkommit klagomål på utföraren som inte avhjälpats inom ramen för ärendets handläggning eller vid upprepade klagomål mot samma leverantör. Vidare genomförs leverantörsuppföljning en gång per år med ofta anlidade leverantörer utanför ramavtal.

⁸ Beslutad av kommunstyrelsen 2016-02-17

⁹ Beslutad av sektor trygghet och stöd 2023-10-20

I rutinen framgår att leverantörsuppföljningar kan ske på olika sätt. Möjliga tillvägagångssätt vid leverantörsuppföljning är bland annat:

- Avtalsuppföljning enligt LOU och LOV
- Synpunktshantering och begäran om skriftlig återkoppling
- Leverantörsbesök och/eller samverkansmöten med leverantör
- Regelbundna kontroller av register
- Direktkontakt med leverantören kring specifika frågor i enskild placering
- Medverkan från verkställighet och placering vid uppföljning av stadigvarande placeringar gemensamt med ärendets handläggare

I rutinen framgår att leverantörsuppföljningen dokumenteras utifrån vad som är lämpligt beroende på hur uppföljningen genomförts.

Inom LOV genomförs leverantörsuppföljning i samband med avtalsuppföljning. Vid avtalsuppföljning kontrolleras att verksamheterna uppfyller kraven i avtal och förfrågningsunderlag. Inför avtalsuppföljning ska en enkät skickas ut till utföraren med kvalitetskrav som finns med i förfrågningsunderlaget. Kvalitetskraven ska granskas och fördjupade granskningar eller stickprov kan genomföras årligen. Ytterligare uppföljning kan också ske vid klagomål eller misstankar om missförhållanden.

Sektor trygghet och stöd har utarbetat en rutinbeskrivning för avtalsuppföljning som omfattar både LOV och LOU. Enligt rutinbeskrivning för avtalsuppföljning är det enhetschefen för verkställighet och placering som ansvarar för avtalsuppföljning samt samverkansmöte. Avtalsuppföljning ska genomföras en gång per år för både LOV- och LOU-aktörer i september/oktober. Samverkansmöten sker vid 1–2 tillfällen årligen, med representanter från berörda verksamheter. Av intervjuer framgår att enhetschefen för verkställighet och placering även har löpande kontakt med cheferna hos de externa utförarna.

Områden som tas upp vid samverkansmöten inkluderar exempelvis:

- Nyheter från kommunen och externa utförare
- Inkomna synpunkter, klagomål och avvikelser (Lex Sarah, Lex Maria)
- Personalläget

Enligt rutinen för avtalsuppföljning ska resultatet av uppföljningen redovisas till utskottet för trygghet och stöd av enhetschefen för verkställighet och placering som en muntlig informationspunkt. Protokollsgranskning¹⁰ visar att detta sker årligen, dock av sektorchef. Information om avtalsuppföljning av externa utförare finns även med som stående punkt i utskottet för trygghet och stöd årshjul.

4.3.3 **Stickprov utifrån avtal med externa utförare**

KPMG har fått ta del av avtal samt genomförda avtalsuppföljningar avseende hemtjänst och särskilt boende. För varje avtal har det kontrollerats om insyn i verksamheten har säkerställts och vilka möjligheter kommunen har till kontroll och uppföljning. Syftet med stickprovet har varit att bedöma efterlevnaden avseende insyn samt om kontroll och uppföljning sker utifrån avtal och riktlinjer.

¹⁰ § 52/2024 2024-05-08

Resultatet av stickproven visar att avtalen reglerar kommunens möjligheter till uppföljning och kontroll på flera sätt. Granskade avtal ger kommunen rätt att följa upp och granska utförarens verksamhet. För samtliga avtal ska utföraren på begäran lämna statistik och annan relevant information till beställaren. Stickprovet visar att statistik avseende utbildningsnivå har begärts in. Avtalen säkerställer dessutom allmänhetens insyn genom att beställaren har rätt att begära ut material från utföraren som kan vara av intresse för medborgarna.

I avtalet för *hemtjänst* beskrivs att utföraren ska medverka vid uppföljning och bistå kommunen med de underlag som behövs för att kunna fullfölja sin skyldighet att följa upp verksamheten. Uppföljningen och utvärdering av utförarens verksamhet utgår från uppföljningsplan LOV. Av avtalsuppföljningen för hemtjänst kontrolleras verksamheten mot avtalskrav och förfrågningsunderlag, där utföraren redovisar sina svar på kvalitetskraven. Kvalitetskraven omfattar bland annat utbildning av personal, genomförandeplaner, samverkan kring den enskilde, synpunkter och klagomål, lex Sarah, social dokumentation, insatser i rätt tid samt uppföljning och insyn. I den avtalsuppföljning med tillhörande dokumentation KPMG har fått ta del av beskrivs att avtalsuppföljningen har genomförts genom intervjuer med personal hos den externa utföraren. Avtalsuppföljningen har även kompletterats genom samtal med enhetschef för biståndsenheten samt granskning av inkomna synpunkter på utföraren.

I avtalet för *särskilt boende* framgår att utföraren ska medverka vid åtgärder som syftar till kvalitetsmätning och kvalitetskontroll från beställarens sida. Utföraren ska medverka vid möten avseende avtalsuppföljning. Mötena ska dokumenteras i den omfattning som parterna kommer överens om. Avtalet reglerar även att utföraren och beställaren ska informera varandra om viktiga förhållanden som kan påverka den andra parten. Utföraren ansvarar också för att utreda och besvara klagomål samt hantera rapporterade händelser enligt Lex Sarah. Betydande avvikelser ska rapporteras till beställaren minst en gång per kvartal. Av avtalsuppföljningen med tillhörande dokumentation som KPMG tagit del av för särskilt boende framgår att en enkät har skickat ut med frågor som den externa utföraren har besvarat. Frågorna har omfattat områden som exempelvis lagar och förordningar, den enskildes delaktighet samt informationsutbyte mellan beställare och utförare. Framtida risker och genomförda förbättringar tas även upp. I avtalsuppföljningen tas även nyheter upp från organisationen, i likhet med det som står i avtalet.

4.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att det finns riktlinjer och avtal som säkerställer insyn, kontroll och uppföljning av externa utförare.



Granskningen visar att det finns riktlinjer och avtal som säkerställer insyn, kontroll och uppföljning av externa utförare. Insynen, uppföljningen och kontrollen av de externa utförarna av hemtjänst och särskilt boende beskrivs delvis i olika planer och rutiner beroende på om det avser LOV eller LOU.

Inom ramen för LOV har en uppföljningsplan utarbetats för att säkerställa insyn, kontroll och uppföljning. I planen beskrivs exempelvis vilka kvalitetskrav som ställs på hemtjänsten, hur dessa ska följas upp och vem som är ansvarig. Vi noterar utifrån intervjuer att det pågår en revidering av förfrågningsunderlaget och uppföljningsplanen.

Vad gäller LOU och nuvarande extern utförare inom särskilt boende återfinns en rutin för leverantörsuppföljning. Rutinen beskriver hur leverantörsuppföljningen kan genomföras. Därtill finns en rutin för avtalsuppföljning som avser både LOV och LOU. Rutinen för avtalsuppföljning beskriver närmare hur och när avtalsuppföljningen ska genomföras. Vi noterar i sammanhanget att utskottet för trygghet och stöd även fått muntlig information utifrån avtalsuppföljningen.

Vår bedömning är kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt att det sker kontroll och uppföljning av externa utförare utifrån riktlinjer samt i enlighet med tecknade avtal.



Av intervjuer, stickprov och dokumentstudier framgår att kontroll och uppföljning av externa utförare i stort genomförs utifrån de riktlinjer, rutiner och avtal som återfinns. Detta bekräftas även utifrån stickprovsgranskningen som visar att kommunen på olika sätt kontrollerar och följer upp de två externa utförarna avseende hemtjänst och särskilt boende. Ytterligare sker samverkansmöten 1–2 gånger per år. Vi noterar dock att självskattningen som beskrivs i uppföljningsplanen inte genomförts under 2023 och inte rapporteras i kvalitets- och patientberättelsen.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning, kontroll och insyn av externa utförare inom äldreomsorgen.



Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra vilka styrande dokument externa utförare ska följa i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Tydliggöra hur och vilka av kommunens mål externa utförare ska bidra till i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att det finns riktlinjer för uppföljning och kontroll avseende särskilt boende i enlighet med de krav som framgår i kommunfullmäktiges program.
- Säkerställa att kommunfullmäktige årligen får en redovisning av hur arbetet med uppföljning, kontroll och insyn genomförts av externa utförare i enlighet med kommunfullmäktiges program för uppföljning och insyn.
- Säkerställa att den självskattning som beskrivs i uppföljningsplanen för LOV genomförs och rapporteras till kommunstyrelsen i kvalitets- och patientsäkerhetsberättelsen.

Datum som ovan

KPMG AB

Ludwig Reismer

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Amalie Christensen

Verksamhetsrevisor

Erik Söderberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Kvalitetssäkrare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga A – Uppföljning av externa utförare

Definition av extern utförare

Med extern utförare menas en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. En juridisk person är ett aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk eller ideell förening eller stiftelse. Även idéburna organisationer och kooperativa föreningar kan vara externa utförare. Däremot avses inte hel- eller delägda kommunala bolag eller kommunala stiftelser. Privata utförare omfattar i det här sammanhanget inte heller fristående skolor och förskolor eftersom de är egna huvudmän för verksamheten och alltså inte är upphandlad verksamhet utan reglerad.

Externa utförare i kommunallagen

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.¹¹ Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan.¹² Fullmäktige i kommuner får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.¹³

Enligt kommunallagen ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av externa utförare. I programmet ska det anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.¹⁴

När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en extern utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun har avtal med en extern utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.¹⁵

¹¹ Kommunallagen (KL) 6 kap. 6 §

¹² KL 6 kap. 6 §

¹³ KL 10 kap. 1 §

¹⁴ KL 5 kap. 3 §

¹⁵ KL 10 kap. 7–9 §§

Bilaga B - Källförteckning

Intervjuer har genomförts med:

- Kommunstyrelsens presidium
- Sektorchef, sektor trygghet och stöd
- Enhetschef för verkställighet och placering
- Verksamhetschef Individ- och familjeomsorgen

Följande dokument har granskats (omfattar inte stickprovet):

- Reglemente för kommunstyrelsen
- Program för mål och uppföljning av privata utförare
- Policy för upphandling och inköp
- Rutinbeskrivning avtalsuppföljning
- Kvalitets- och patientsäkerhetsberättelse 2023
- Upphandling enligt LOV i Kungälv kommun. Hemtjänst i ordinärt boende
- Uppföljningsplan LOV
- Års- och delårsrapporter för kommunstyrelsen
- Årshjul för utskottet trygghet och stöd
- Anvisningar av platser i vård och omsorgsboende
- Leverantörsuppföljning avseende individ- och familjeomsorgen, korttidsvistelse, särskilt boende samt Bostad med särskild service, enligt SoL (rutin)

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

AMALIE CHRISTENSEN

Undertecknare

Serienummer: e411f64facbedb[...]c6bdb5451e7ab

IP: 195.84.xxx.xxx

2024-10-30 13:18:40 UTC



ERIK OLOF SÖDERBERG

Undertecknare

Serienummer: ea0c4c51fd4317[...]0e62741725d51

IP: 77.218.xxx.xxx

2024-10-30 13:57:42 UTC



LUDWIG REISMER

Undertecknare

Serienummer: ad1d9bed28294b[...]afb2c80b25052

IP: 81.235.xxx.xxx

2024-10-30 14:34:38 UTC



Detta dokument är digitalt signerat genom **Penneo.com**. Den digitala signeringsdatan i dokumentet är säkrad och validerad genom det datorgenererade hashvärdet hos det originella dokumentet. Dokumentet är låst och tidsstämplat med ett certifikat från en betrodd tredje part. All kryptografisk information är innesluten i denna PDF, för framtida validering om så krävs.

Hur man verifierar originaliteten hos dokumentet

Detta dokument är skyddat genom ett Adobe CDS certifikat. När du öppnar

dokumentet i Adobe Reader bör du se att dokumentet är certifierat med **Penneo e-signature service** <penneo@penneo.com> Detta garanterar att dokumentets innehåll inte har ändrats.

Du kan verifiera den kryptografiska informationen i dokumentet genom att använda Penneos validator, som finns på <https://penneo.com/validator>