

Privata utförare – kommunens insyn och uppföljning

Lysekils Kommun

December 2019

Projektledare: Nina Törling

Projektmedarbetare: Elinore Fahlgren



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfråga	4
1.2.1 Syfte	4
1.2.2 Revisionsfråga	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Kontrollmål	4
1.5 Avgränsning	4
1.6 Metod	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1 Kommunen har utarbetat mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras.	6
2.1.1 Iakttagelser	6
2.1.2 Bedömning	7
2.2 Kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll i verksamheter som genomförs på entreprenad	7
2.2.1 Iakttagelser	7
2.2.2 Granskning av avtal	8
2.2.3 Slutsats av avtalsgranskning	9
2.2.4 Bedömning	9
2.3 Kommunstyrelsen och nämnderna genomför tillräcklig uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster	9
2.3.1 Iakttagelser	9
2.3.2 Bedömning	9
3. Revisionell bedömning	11
3.1 Rekommendationer	11
4. Bedömningar utifrån kontrollmål	12
5. Rekommendationer	13

Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lysekils kommun att granska om kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställer en ändamålsenlig uppföljning av och insyn i verksamheter som utförs av externa utförare, det vill säga i enlighet med lagstiftning, regelverk och kommunfullmäktiges anvisningar.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och socialnämnden i dagsläget inte säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och insyn i verksamheter som utförs av externa utförare.

I granskningen har vi noterat att kommunfullmäktige inte antagit ett program som anger hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses, vilket kommunfullmäktige, enligt kommunallagen, skall göra inför varje mandatperiod.

Det saknas även rutin och riktlinjer som säkerställer att kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll av verksamheter som genomförs på entreprenad. Vidare saknas rutiner för uppföljning av upprättade avtal och leverantörer.

Vår bedömning bygger på avstämning av kontrollmålen enligt nedan.

Kontrollmål 1

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas program med mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras. Det saknas riktlinjer för kontroll, uppföljning och insyn i avtal med externa utförare.

Kontrollmål 2

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas rutiner och riktlinjer som säkerställer att kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll av verksamheter som genomförs på entreprenad. Den kontroll som sker, sker på individbasis. Det saknas helt en övergripande kontroll av leverantörer.

Kontrollmål 3

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas strukturerad och systematisk uppföljning av externa utförare. Den uppföljning som sker på basis av klient, och inte utförare, vilket kan ge ett felaktigt fokus vid genomförande av uppföljning.

Rekommendationer

Bedömningen resulterar i följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner som reglerar kommunens insyn och kontroll av de privata utförarnas verksamhet.
- Att socialnämnden säkerställer att avtal med privata utförare reglerar insyn och kontroll av verksamheten.

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner för uppföljning av avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.
- Att socialnämnden säkerställer tillräcklig uppföljning av rådande avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunens förutsättningar för styrning och kontroll av verksamheter har förändrats i och med att kommunen genomför upphandling av entreprenader. I kommunallagen anges att kommuner ska kontrollera och följa upp verksamheter som lämnats över till privat utförare. Vidare ska kommunen tillförsäkra sig information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i den verksamhet som lämnas över.

För verksamheter som lagts ut på entreprenad genom LOU ska kommunen reglera möjligheter och insyn i avtal. Kommunens kontroll av privata utförare har stor betydelse för att säkerställa kvaliteten i tjänster som kommunen svarar för gentemot invånarna.

Kommunens revisorer har utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en granskning av kommunens insyn och kontroll i verksamheter som utförs av privata utförare.

1.2 Syfte och revisionsfråga

1.2.1 Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av och insyn i verksamheter som utförs av externa utförare, det vill säga i enlighet med lagstiftning, regelverk och kommunfullmäktiges anvisningar.

1.2.2 Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen och socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av avtal och verksamheter och därmed vet om externa utförare levererar i enlighet med tecknade avtal?

1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning har hämtats ur:

- Kommunallagen
- LOU
- Lokala anvisningar

1.4 Kontrollmål

Revisionsfrågan besvaras genom följande kontrollmål:

- Kommunen har utarbetat mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras.
- Kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll i verksamheter som genomförs på entreprenad.
- Kommunstyrelsen och nämnderna genomför tillräcklig uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster.

1.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och socialnämnden.

Avtal med externa utförare gällande 2019.

1.6 Metod

Genomgång av styrande dokument, granskning av sju avtal inom socialnämnden, planer för uppföljning, tillsyn och insyn samt resultat och återrapportering av genomförd tillsyn och insyn.

Intervjuer med personer som svarar för det praktiska genomförandet av upphandling, avtalshantering, insyn och kontroll hos privata utförare.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1 Kommunen har utarbetat mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras.

2.1.1 Iakttagelser

I kommunallagen (2017:721) 10 kap. 7 § definieras en privat utförare som en juridisk person eller enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Av 10 kap. 8 § följer vidare att en kommunal verksamhet som genom avtal överlämnas att utföras till en privat utförare ska kontrolleras och följas upp av kommunen. Av 9 § i samma kapitel framgår att när kommunen slutit avtal med en privat utförare ska den genom avtalet tillförsäkra sig information som ger allmänheten möjlighet till insyn i den överlämnade verksamheten.

Av kommunallagen 5 kap. 3 § framgår att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Detta krav infördes i Kommunallagen 2015.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bör programmet för privata utförare omfatta all verksamhet som kommunen lämnat över till privata utförare. Däremot ska programmet inte omfatta fristående skolor och förskolor eftersom den verksamheten regleras genom kommunens tillståndsgivning. Programmet ska fastslå hur och av vem uppföljningen av mål och riktlinjer ska göras. En annan viktig parameter i programmet gäller allmänhetens insyn, programmet ska regleras hur allmänheten ska få möjlighet till skälig insyn i verksamheten i praktiken.

Avtal med externa utförare bör också följas upp för att inte strida mot upphandlingslagstiftningen. Utan uppföljning riskerar kommunen att bryta mot likabehandlingsprincipen och kravet på ett öppet och objektiva upphandlingsförfarande. Uppföljning bör inkludera kraven på leverantören och tjänsten, upphandlingens utvärderingskriterier samt eventuella övriga kontraktsvillkor.

Kommunen har i dagsläget inga riktlinjer för avtal med externa utförare. Kommunen har en upphandlingsriktlinje och en upphandlingspolicy¹ som klargör bland annat samordnad upphandling, hållbar utveckling samt affärsetiskt förhållningssätt.

Upphandlingspolicyn saknar hänvisning till upphandling av privata aktörer för kommunal verksamhet.

Kommunens upphandlingsenhet som arbetar centralt kan bistå verksamheter vid framtagande av avtal med externa utförare samt bistå med erfarenheter och kunskaper kring avtalsframställan. Upphandlingsfunktionen ansvarar också för kommunövergripande upphandlingar i enlighet med LOU, Lagen om Offentlig Upphandling. Övrig upphandling ansvarar varje nämnd för, det vill säga upphandlingar

¹ Policy för inköp och upphandling. Lysekils kommun. Dnr: LKS 2017-000719

som är nämndspecifika. Det framkommer vid intervjuer att det i och med detta blir extra viktigt att kunskap finns inom nämnden kring de områden som ska upphandlas.

Kommunen har en internkontrollplan² som fastställer det interna arbetet med intern kontroll för nämnder och förvaltningar. 2019-03-18 fastställde socialförvaltningen internkontroll-planen för 2019 med följande områden:

- Perspektiv målgrupp: genomförandeplaner
- Perspektiv verksamhet: rutin för hantering av privata medel
- Perspektiv verksamhet: genomförande av åtgärder utifrån lex Sarah utredningar

Vid intervjuer med förvaltningspersonal inom socialförvaltningen framkommer att det saknas kunskap kring mål och riktlinjer som förvaltningen har avseende kontroll och insyn, gällande externa utförare.

För direktupphandling finns rutiner och riktlinjer att nå via kommunens intranät.

2.1.2 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas program med mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras. Kommunfullmäktige har inte antagit något sådant program vid den nya mandatperioden, i enlighet med kommunallagen. Det saknas riktlinjer för kontroll, uppföljning och insyn i avtal med externa utförare.

2.2 Kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll i verksamheter som genomförs på entreprenad

2.2.1 Iakttagelser

Vid framtagande av avtal, kan anställd vid förvaltningen och verksamhetsrepresentanten antingen göra det själv, eller be upphandlingsenheten om hjälp. Upphandlingsenheten tar fram standardiserade avtal utifrån SKL:s mallar. Kommunen kan också vid upphandlingar välja att använda de privata utförarnas avtalsmallar.

Upphandlingsenheten kan vid nämndspecifika avtal ta hjälp av en förvaltningsrepresentant med kunskap och insyn i verksamheten.

Upphandlingsenheten annonserar alla kommunens upphandlingar. Förvaltningar kan genomföra egna upphandlingar och be upphandlingsenheten att annonsera dem. Vid kommunövergripande upphandlingar ligger ansvaret för upphandling på kommunstyrelsen, och faller vidare på upphandlingsenheten. Förvaltningen ansvarar för att bistå upphandlingsenheten med sakkunskap kring krav på deras område.

Inom socialförvaltningens arbete med externa utförare av kommunal verksamhet står socialsekreterarna för kontinuerlig kontakt med leverantören. I samband med uppföljning av individer sker en insyn och kontroll av leverantören i fråga och deras verksamhet. Det

² Riktlinjer för Intern kontroll. Lysekils kommun. DNR: LKS 2017-588.

framkommer vid intervjuer att det saknas rutiner för sådan insyn och kontroll. Dokumentation av genomförd kontroll sker i individens akt. Det saknas enhetlig kontroll och arkivering på basis av bolag, och inte individ.

2.2.2 Granskning av avtal

I granskningen har sju avtal valts ut, tecknade av socialnämnden med privata utförare. Dessa sju avtal har granskats för att se om avtalen reglerar insyn och kontroll av den verksamhet som respektive avtal omfattar.

Nytida- individavtal behandlingshem

Här beskrivs kortfattat avtalets omfattning, vilken person avtalet gäller samt behandlingshemmets ansvar att bedriva verksamheten enligt aktuella lagar och regler. Därefter följer reglering kring ersättning, avtalstid, försäkring, betalning, hävande av avtal och tvist. Avtalet innehåller ingen reglering kring kontroll, uppföljning och insyn i den verksamhet leverantören ska bedriva.

Ingen slår ingen- Offert.

Detta är en offert från leverantören där enbart priser för vägledning till ett familjehem och förhållningssätt för trauma anges. Det framgår inte om det överhuvudtaget har upprättats ett avtal efter angiven offert. Det saknas reglering kring omfattning, avtalstid, försäkring och betalning men också kring insyn, uppföljning och kontroll. Offerten är från 2017.

Humana- avtal

Den privata utföraren ska här bereda personer vård, boende och sysselsättning i enlighet med den målsättning som parterna har kommit överens om. Här finns det sedan en punkt kring uppföljning och utvärdering där det anges att uppföljning och utvärdering av klienten sker efter placerarens önskemål och överenskommelse. Vårdlägesstatus ska skickas var tredje månad med aktuell status om hur vårdplanen fortlöpt.

Nytida individavtal

Detta avtal är ett avrop på befintligt ramavtal gällande familjeboende eller bostad med särskild service för barn och ungdom. Här framgår att verksamheten ska bedrivas enligt gällande lagstiftning och av att systematiskt kvalitetsarbete ska ske i enlighet med gällande lagstiftning. I avtalet finns ett avsnitt kring tillsyn och insyn där det anges att beställaren äger rätt till sådan fortlöpande insyn i verksamheten som krävs för fullföljande av myndighetsutövning enligt lämplig lagstiftning. Här anges alltså att beställaren, kommunen, äger rätt till viss insyn i verksamheten men på vilket sätt anges inte.

Familjelänken- avtal familjehem

Avtalet ger den privata utföraren uppdraget att bedriva familjehem. Här finns ingen reglering av vare sig insyn, kontroll eller uppföljning av den privata utförarens verksamhet

Placeringsavtal

Avtalet är väldigt kortfattat, och beskriver uppdragets omfattning. Här finns ingen reglering kring insyn, uppföljning och kontroll eller på vilket sätt detta ska göras.

Placeringsbeslut- stödboende

Här beskrivs uppdraget som den privata utföraren ska utföra och den placerades förpliktelser i stödboendet. Det finns ingen övrig reglering kring insyn, kontroll och uppföljning.

2.2.3 Slutsats av avtalsgranskning

Granskningen av dessa sju avtal visar på att sex av sju avtal är direktupphandlade, där avtalsregleringen är kortfattad. Avtalen beskriver främst uppdraget, prissättning samt vilken person avtalet rör. Enbart ett av de sju avtalen berör uppföljning och utvärdering, men här riktas uppföljningen snarare mot klienten än uppföljning av den verksamhet utföraren bedriver. Ett av sju avtal reglerar rätt till tillsyn och insyn från kommunen sida, men det anger inte på vilket sätt insynen ska ske. Övriga avtal reglerar inte insyn, kontroll eller uppföljning överhuvudtaget. Ett avtal är inget avtal utan mer att anse som en offert.

2.2.4 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas rutiner och riktlinjer som säkerställer att kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll av verksamheter som genomförs på entreprenad. Den kontroll som sker, sker på individbasis. Det saknas helt en övergripande kontroll av leverantörer. Avtalsgranskningen visar på att det saknas reglering kring insyn, kontroll och uppföljning i socialnämndens avtal med privata utförare.

2.3 Kommunstyrelsen och nämnderna genomför tillräcklig uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster

2.3.1 Iakttagelser

Uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster sker på individbasis, och inte per utförare. Vid intervju framkommer att rutinen är att det är varje enhetschef som är ansvarig för verksamheten som den privata utföraren arbetar inom som ansvarar för uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster. I kommunens riktlinje för upphandling samt dokumentet. Regler för inköp och direktupphandling saknar hänvisning till ansvar vid uppföljning av avtal.

Den uppföljning av verksamheten som sker, sker på basis av felindikationer. Dokumentation av uppföljning sker även det på individnivå, i klienten som utnyttjar utförarnas verksamhetsakt.

Vid intervjuer framkommer att det tidigare uppstått problem med en leverantör. I det specifika fallet levererade inte utföraren vad som avtalats. Detta upptäcktes vid uppföljning av klienten av en socialsekreterare. Kritiken riktades mot bolaget. Någon ytterligare uppföljning eller rapportering av situationen skedde inte.

Vid intervjuer fastställs det att personal vid förvaltningen gärna skulle se tydligare rutiner och riktlinjer för uppföljning av externa utförare av kommunal verksamhet.

2.3.2 Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det saknas strukturerad och systematisk uppföljning av externa utförare. Den uppföljning som sker, sker på basis av klient, och inte utförare, vilket kan ge ett felaktigt fokus vid genomförande av uppföljning.

3. Revisionell bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och socialnämnden inte säkerställer en ändamålsenlig uppföljning av och insyn i verksamheter som utförs av externa utförare. Kommunfullmäktige har inte antagit något program med mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn för mandatperioden. Det saknas rutiner och riktlinjer som säkerställer att kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll av verksamheter som genomförs på entreprenad. Det saknas även rutin för strukturerad och systematisk uppföljning av fastställda avtal.

I granskningen har vi noterat att kommunfullmäktige inte antagit ett program som anger hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter inom aktuellt verksamhetsområde ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses, vilket kommunfullmäktige, enligt kommunallagen, skall göra inför varje mandatperiod.




Vår bedömning bygger i övrig på avstämning av kontrollmålen, se kapitel 4.

3.1 Rekommendationer

Bedömningen resulterar i följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner som reglerar kommunens insyn och kontroll av de privata utförarnas verksamhet.
- Att socialnämnden säkerställer att avtal med privata utförare reglerar insyn och kontroll av verksamheten.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner för uppföljning av avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.
- Att socialnämnden säkerställer tillräcklig uppföljning av rådande avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.

4. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Kommunen har utarbetat mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras.	Ej Uppfyllt Det saknas program med mål och riktlinjer avseende hur kontroll och insyn, gällande externa utförare, ska garanteras. Det saknas riktlinjer för kontroll, uppföljning och insyn i avtal med externa utförare.	
Kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll i verksamheter som genomförs på entreprenad	Ej uppfyllt Det saknas rutiner och riktlinjer som säkerställer att kommunen upprättar avtal som reglerar insyn och kontroll av verksamheter som genomförs på entreprenad. Den kontroll som sker, sker på individbasis. Det saknas helt en övergripande kontroll av leverantörer.	
Kommunstyrelsen och nämnderna genomför tillräcklig uppföljning av externa utförare av kommunala tjänster.	Ej uppfyllt Det saknas strukturerad och systematisk uppföljning av externa utförare. Den uppföljning som sker på basis av klient, och inte utförare, vilket kan ge ett felaktigt fokus vid genomförande av uppföljning.	

5. Rekommendationer

Bedömningen resulterar i följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner som reglerar kommunens insyn och kontroll av de privata utförarnas verksamhet.
- Att socialnämnden säkerställer att avtal med privata utförare reglerar insyn och kontroll av verksamheten.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns kommunövergripande riktlinjer och rutiner för uppföljning av avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.
- Att socialnämnden säkerställer tillräcklig uppföljning av rådande avtal avseende verksamheter som genomförs av privata utförare.

2019-12-09

Johan Osbeck
Uppdragsledare

Nina Törling
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Lysekils kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.