

2012-02-10

Kommunstyrelsen
Socialnämnden

Uppföljande granskning kring styrning och uppföljning av avtal

De förtroendevalda revisorerna har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning kring styrning och uppföljning av avtal inkl fördjupning kring tillsynsverksamheten. Granskningsresultatet framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen hanterat de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning på ett tillfredsställande sätt. Däremot har de uppdrag som kommunstyrelsen lämnade till upphandlingsenheten och samhällsbyggnadsförvaltningen kring avtalsmallar och -struktur ännu inte återredovisats till styrelsen, trots att så skulle ske under verksamhetsåret 2011. Dessa två uppdrag beräknas dock kunna återredovisas på kommunstyrelsens februarisammanträde 2012.

Vi kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte har någon formaliserad rutin för uppföljning av att givna uppdrag blir återredovisade och inom fastställd tid, t ex via ärendebalanslistor som anmäls i styrelsen. En sådan rutin finns dock på förvaltningsnivå.

- Överväg att delge kommunstyrelsen ärendebalanslistor med en viss frekvens för att säkerställa att givna uppdrag blir redovisade och inom fastställd tid.

Vår sammanfattande bedömning är vidare att socialnämnden har ett ändamålsenligt system för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter. Däremot har nämnden inte fullt ut uppnått målsättningen i tillsynsplanen för 2009 till 2011, om att de enskilda verksamheterna återkommande ska granskas varje år och de kommunala verksamheterna ska granskas inom en period på tre år.

- Ta ställning till resursbehov och prioritering av resurser för att framledes uppnå målsättningen i tillsynsplanen samt klargör ansvars- och sekretessfrågorna. Detta är särskilt viktigt utifrån den nya organisationen för tillsynsverksamheten inom projektet Medborgarfokus, som lyder under kommunstyrelsen.

De utvecklingsområden som vi identifierat vid vår uppföljande granskning gäller bland annat dåvarande tillsynsplan och dess koppling till socialnämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, samordnade granskningsinsatser mellan kvalitetsinspektör och MAS samt enhetlighet i granskningsupplägg och

dokumentation. Vår bedömning är att ovanstående områden har beaktats på ett bra sätt i den nya tillsynsplanen för 2012 till 2014, som fastställdes av socialnämnden 2011-12-14.

För att utveckla tillsynen av den egna verksamheten är det viktigt att utarbeta skriftliga uppdragsbeskrivningar. Detta är ett förbättringsområde som både vi och verksamheten identifierat och som behöver finnas med i det fortsatta arbetet med att ytterligare utveckla tillsynsverksamheten.

Revisorerna översänder rapporten och önskar skriftligt få del av kommunstyrelsens och socialnämndens yttrande över granskningsresultatet och de rekommendationer som lämnas ovan senast 2012-04-30. Yttrandet tillställs revisorerna via Tyresö kommuns Kansli- och personalkontor.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson
Ordförande

För kännedom
Kommunfullmäktiges presidium

*Revisionsrapport
Uppföljande granskning
kring styrning och upp-
följning av avtal*

Tyresö kommun

Februari 2012
Jan Nilsson



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfrågor och metod	2
2.3	Avgränsning och redovisning	2
3	Tidigare granskning	3
3.1	Allmänt	3
3.2	Nuläge	4
3.3	Kommentarer	4
4	Tillsynsverksamhet	5
4.1	Regelverk och organisation	5
4.2	Styrning	6
4.3	Uppföljning	8
4.4	Kommentarer	9
	Bilaga 1: Kommunallagens regler kring driftentreprenader	10
	Bilaga 2: Anmälda granskningsrapporter i socialnämnden	13
	Bilaga 3: Granskningsrapport för Trollängen och Krusmyntan	14

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

I samband med revisionsplaneringen för 2012 aktualiserades frågan kring socialnämndens tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter, bland annat utifrån den aktuella debatten i massmedia kring det privata vårdbolaget Carema och tidigare genomförd granskning inom området. Mot denna bakgrund fick vi i uppdrag att genomföra en uppföljning av tidigare granskning av styrning och uppföljning av avtal samt i detta sammanhang även göra en fördjupning kring tillsynsverksamheten.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen hanterat de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning på ett tillfredsställande sätt. Däremot har de uppdrag som kommunstyrelsen lämnade till upphandlingsenheten och samhällsbyggnadsförvaltningen kring avtalsmallar och -struktur ännu inte återredovisats till styrelsen, trots att så skulle ske under verksamhetsåret 2011. Dessa två uppdrag beräknas dock kunna återredovisas på kommunstyrelsens februarisammanträde 2012.

Vi kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte har någon formaliserad rutin för uppföljning av att givna uppdrag blir återredovisade och inom fastställd tid, t ex via ärendebalanslistor som anmäls i styrelsen. En sådan rutin finns dock på förvaltningsnivå.

- Överväg att delge kommunstyrelsen ärendebalanslistor med en viss frekvens för att säkerställa att givna uppdrag blir redovisade och inom fastställd tid.

Vår sammanfattande bedömning är vidare att socialnämnden har ett ändamålsenligt system för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter. Däremot har nämnden inte fullt ut uppnått målsättningen i tillsynsplanen för 2009 till 2011, om att de enskilda verksamheterna återkommande ska granskas varje år och de kommunala verksamheterna ska granskas inom en period på tre år.

- Ta ställning till resursbehov och prioritering av resurser för att framledes uppnå målsättningen i tillsynsplanen samt klargör ansvars- och sekretessfrågorna. Detta är särskilt viktigt utifrån den nya organisationen för tillsynsverksamheten inom projektet Medborgarfokus, som lyder under kommunstyrelsen.

De utvecklingsområden som vi identifierat vid vår uppföljande granskning gäller bland annat dåvarande tillsynsplan och dess koppling till socialnämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, samordnade granskningsinsatser mellan kvalitetsinspektör och MAS samt enhetlighet i granskningsupplägg och dokumentation. Vår bedömning är att ovanstående områden har beaktats på ett bra sätt i den nya tillsynsplanen för 2012 till 2014, som fastställdes av socialnämnden 2011-12-14.

För att utveckla tillsynen av den egna verksamheten är det viktigt att utarbeta skriftliga uppdragsbeskrivningar. Detta är ett förbättringsområde som både vi och verksamheten identifierat och som behöver finnas med i det fortsatta arbetet med att ytterligare utveckla tillsynsverksamheten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

I samband med revisionsplaneringen för 2012 aktualiserades frågan kring socialnämndens tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter, bland annat utifrån den aktuella debatten i massmedia kring det privata vårdbolaget Carema.

Utifrån ovanstående bakgrund fick vi i uppdrag att genomföra en uppföljning av tidigare granskning av styrning och uppföljning av avtal samt i detta sammanhang även göra en fördjupning kring socialnämndens tillsynsverksamhet. Detta uppdrag gavs inom ramen för aktuell revisionsplan.

Den ursprungliga granskningen, som finns dokumenterad i en revisionsrapport daterad 2010-12-01, avsåg avtalshantering både inom kommunstyrelsens och socialnämndens ansvarsområde. Utifrån granskningsresultatet överlämnades revisionsrapporten, med en revisionskrivelse daterad 2010-12-10, för besvarande till kommunstyrelsen och för kännedom till socialnämnden.

2.2 Revisionsfrågor och metod

Granskningens syfte är att besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen hanterat de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning på ett tillfredsställande sätt?
- Har socialnämnden ett ändamålsenligt system för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter?

Granskningsmetoden är dokumentgranskning (avlämnat svar, tillsynsplan, protokoll m m) och intervjuer.

Vidare har ansvariga för tillsynsverksamheten bjudits in till ett revisionsammansträde för att närmare diskutera hur tillsynsverksamheten planeras, genomförs och följs upp.

2.3 Avgränsning och redovisning

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen och socialnämnden. Den närmare avgränsningen av granskningen utgörs av de revisionsfrågor som redovisas under delavsnitt 2.2.

Granskningsresultatet redovisas under ett kommentaravsnitt i anslutning till rapportens olika huvudavsnitt. I rapportens första huvudavsnitt återfinns en sammanfattande bedömning och rekommendationer, utifrån resultatet av genomförd granskningsinsats.

3 Tidigare granskning

3.1 Allmänt

I tidigare genomförd granskning under november 2010 gjorde vi den sammanfattande bedömningen att den interna kontrollen kring styrning och uppföljning av ingångna avtal i huvudsak är ändamålsenlig. De studerade avtalen har den standard utifrån de innehållsmässiga krav som kan ställas ur styrnings- och uppföljningssynpunkt.

När det gällde *socialnämndens* område konstaterades att de avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen. Det sker vidare en systematisk dokumenterad uppföljning årligen i enlighet med gällande avtal. Avtalen som studerats upplevs ändamålsenligt utformade och till innehåll adekvata för att utifrån dessa kunna bedriva en verkkningsfull uppföljning och utvärdering. Uppföljningen och utvärderingen är vidare systematiskt genomförd.

När det gällde *kommunstyrelsens* område konstaterades att de avtal som granskats innehåller de speciella punkter som skulle undersökas enligt projektplanen. Någon samlad uppföljningsrapportering till kommunstyrelsen kring gällande avtal sker inte. Detta måste emellertid ses mot bakgrunden av det stora antalet avtal och typ av avtal inom verksamhetsområdet. Totalt hanteras ca 150 avtal inom ett 70-tal verksamhetsområden.

Emellertid påpekades att trots att uppföljningen inom respektive avtal inte redovisas separat till kommunstyrelsen, så sker en uppföljning av verksamhetsområdet inom ramen för kommunens ekonomi och verksamhetsuppföljning.

Generellt i kommunen saknas styrande dokument som säkerställer innehållsmässiga krav på avtal och uppföljning av dessa. Det bör konstateras att kommunens verksamhet är mycket differentierad vilket ställer olika innehållsmässiga krav på avtalen beroende på vilken verksamhet det är, som i sin tur försvårar generella mallar för avtalsutformning. Emellertid kan vissa generella punkter som måste/bör ingå i ett avtal lyftas fram och exemplifieras i en form av mall/struktur. När det gäller t.ex. rutiner för avtals- och kvalitetsuppföljning kan ett styrande dokument diskutera former för uppföljningen och utvärderingen och med vilken frekvens den ska äga rum och hur resultatet av genomförda utvärderingar ska behandlas och redovisas beslutsfattarna.

När det gäller driftentreprenader behöver avtalsmallen även innefatta de krav som kommunallagen ställer kring kontroll, uppföljning och insyn. I detta sammanhang hänvisades till en bilaga i ursprungsrapporten.

I denna uppföljande rapport har vi valt att även redovisa ovanstående bilaga, eftersom den utgår en sammanfattning av kommunallagens övergripande regler kring kontroll, uppföljning och insyn avseende driftentreprenader (bilaga 1).

Revisionsrapporten kring styrning och uppföljning av avtal överlämnades med en revisionskrivelse daterad 2010-12-10, för besvarande till kommunstyrelsen och för kännedom till socialnämnden.

3.2 Nuläge

Kommunstyrelseförvaltningen har arbetat fram förslag till yttrande daterat 2011-02-08 som svar på revisionsrapporten. I detta yttrande lämnades även förslag till uppdrag till upphandlingsenheten att utreda fråga om avtalsmallar gällande kontroll, uppföljning och insyn i samband med driftentreprenader samt till samhällsbyggnadsförvaltningen att inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet successivt utveckla befintlig avtalsstruktur inom olika områden och säkra effektiv rapportering till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet.

Kommunstyrelsen beslutade 2011-03-29 att anta yttrandet som sitt eget och överlämnade det till de förtroendevalda revisorerna. Vidare lämnade kommunstyrelsen följande uppdrag till upphandlingsenheten respektive samhällsbyggnadsförvaltningen:

- Upphandlingsenheten ges i uppdrag att utreda fråga om avtalsmallar gällande kontroll, uppföljning och insyn i samband med driftentreprenader. Uppdraget ska redovisas för kommunstyrelsen under verksamhetsåret 2011.
- Inom miljö- och samhällsbyggnadsområdet ges samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att successivt utveckla befintlig avtalsstruktur inom olika områden och säkra effektiv rapportering till miljö- och samhällsbyggnadsutskottet. I detta sammanhang preciseras ambition och riktlinjer för uppföljning av avtal inom väsentliga områden. Uppdraget ska redovisas för kommunstyrelsen under verksamhetsåret 2011.

3.3 Kommentarer

Vi kan konstatera att kommunstyrelsen hanterat de rekommendationer som lämnades i tidigare granskning på ett tillfredsställande sätt. Däremot har de uppdrag som kommunstyrelsen lämnade till upphandlingsenheten och samhällsbyggnadsförvaltningen kring avtalsmallar och -struktur ännu inte återredovisats till styrelsen, trots att så skulle ske under verksamhetsåret 2011¹. Dessa två uppdrag beräknas dock kunna återredovisas på kommunstyrelsens februarisammanträde 2012.

Vidare kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte har någon formaliserad rutin för uppföljning av att givna uppdrag blir återredovisade och inom fastställd tid, t ex via ärendebalanslistor som anmäls i styrelsen. En sådan rutin finns dock på förvaltningsnivå.

- Överväg att delge kommunstyrelsen ärendebalanslistor med en viss frekvens för att säkerställa att givna uppdrag blir redovisade och inom fastställd tid.

¹ Upphandlingsenhetens uppdrag var dock uppe på en kommunstyrelseberedning innan årsskiftet 2011/2012, men återremitterades.

4 Tillsynsverksamhet

4.1 Regelverk och organisation

Regelverk

Fr o m 2010-01-01 fördes ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn enligt socialtjänstlagen (SoL) samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) över från Länsstyrelsen till Socialstyrelsen. Numera ska denna verksamhet samordnas med tillsynen av hälso- och sjukvården.

Enskild verksamhet upphandlad som entreprenad eller kundvals företag står under löpande tillsyn av socialnämnden i den kommun där verksamheten är belägen, enligt bestämmelserna i 13 kap 5 § socialtjänstlagen. Det innebär enligt gällande avtal att minst en granskning om året ska genomföras.

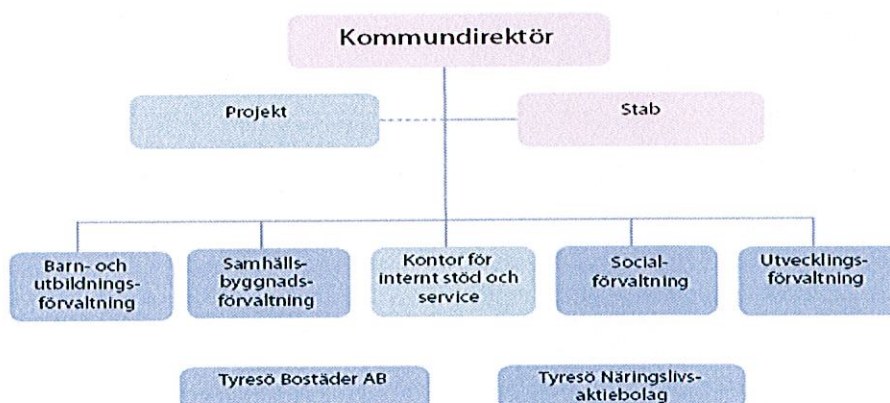
Socialnämndens generella ansvar för kontroll och uppföljning av driftentreprenader framgår av KL 3 kap § 19 och den beskrivning som återfinns i bilaga 1.

LSS-boenden där driften läggs ut på entreprenad kräver tillstånd från Socialstyrelsen, till skillnad från särskilda boenden enligt SoL där entreprenaddrift inte kräver tillstånd.

Organisation

Socialförvaltningen har sedan år 2008 en anställd kvalitetsinspektör som bland annat ska ansvara för att granska enskilda verksamheter som ligger i kommunen och kommunens egna verksamheter inom socialförvaltningen. Vidare finns inom socialförvaltningens organisation en medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS), som har ett tillsynsansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Fr o m 2012-01-01 upphörde kommunstyrelseförvaltningen och ett projektet benämnt Medborgarfokus påbörjas och kontoret för interna tjänster bildades, enligt nedanstående organisationsskiss.



Omorganisationen är resultatet av en översyn av både kommunövergripande styrprocess och kommunledningsstruktur. Den nya styrprocessen och organisationen är beslutad av kommunfullmäktige 2011-04-14.

I och med den nya förvaltningsorganisationen ligger tillsynsverksamheten numera inom projektet Medborgarfokus, som består av delarna medborgarservice och kvalitetsutveckling. Projektet beräknas pågå under 2012 till 2014, varefter en samlad utvärdering av arbetet ska ske. Under huvudprojektledaren leds de båda delarna av projektet av varsin projektledare, och tillsynsverksamheten tillhör delprojektet kvalitetsutveckling.

Granskningen kring tillsynsverksamheten har avgränsats till att omfatta tillsynsverksamheten ur ett systemperspektiv, dvs hur socialnämnden planerar, genomför och följer upp tillsynsverksamheten utifrån antagen plan för 2009 till 2011. Detta innebär att den löpande tillsynsverksamheten inte närmare granskats, som bl a sker av biståndsavdelningen och MAS.

4.2 Styrning

System för kvalitetsledning

Socialnämnden beslutade 2010-08-25 att fastställa ett system för kvalitetsledning enligt Socialtjänstlagen (SoL) och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), enligt Socialstyrelsens föreskrifter. Det framlagda förslaget är steg ett i byggandet av ett heltäckande kvalitetsledningssystem för hela socialtjänsten i kommunen. Arbetet kommer att fortsätta med att utveckla de delar som återstår, till exempel egenkontroll och uppföljning av insatser på individnivå, samt de delar som nu finns som allmänna råd som endast är rekommendationer.

Ledningssystem för kvalitet och patientsäkerhet i hälso- och sjukvården antogs av socialnämnden 2009-08-26, efter synpunkter som lämnades av Socialstyrelsen vid tillsynsbesök.

Tillsynsplan

Socialnämnden beslutade 2009-02-23 att anta en plan för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter, som omfattar åren 2009 till 2011.

Enligt planen ska cirka tio verksamheter granskas varje år, vilket innebär att alla verksamheter inom socialförvaltningen ska ha granskats inom tre år. Om klagomål eller andra omständigheter uppdagas kan omprioriteringar inom planen göras. Resultaten av granskningarna ska redovisas till socialnämnden i form av en tjänsteskrivelse per granskad verksamhet.

I den treåriga planen fastställs alltså tillsyn av enskilda verksamheter årligen och successiv tillsyn av kommunens egna verksamheter. Granskning av de enskilda verksamheterna ska återkommande genomföras varje år och de kommunala verksamheterna granskas samtidigt under en period på tre år.

Inom ramen för den treåriga tillsynsplanen fastställdes följande preliminära granskningsplan för 2009.

Februari	Krusmyntans äldreboende
Mars	Trollängens äldreboende
April	De fem kundvals företag som finns inom hemtjänsten: Attendo Care AB, Hushållsnära tjänster AB, Lindalens Allstad AB, Real Omsorg i Stor Stad AB, Vård- och omsorgsteamet i Norden
Maj	Kommunens hemtjänst
Juni	Personlig assistans
Augusti	Steget, dagbehandling med integrerad skola för ungdomar 13 – 18 år
September	Björkbackens ålderdomshem
Oktober	Magelungens stödboende och Villa Victoria boende för ensamkommande flyktingbarn
November	Källans stödboende

Plan för intern kontroll 2010 fastställdes av socialnämnden 2010-02-24. I denna plan ingick en preliminär granskningsplan för tillsyn, enligt följande:

- Personlig assistans
- Kundvals företaget Hushållsnära tjänster
- Villa Sjöheden
- Villa Höglid (uppföljning av Länsstyrelsens tillsyn)
- Källan
- Villa Persudde
- Steget
- Krusmyntan
- Trollängen
- Björkbackens ålderdomshem
- Hästskon
- Vid behov granskning av verksamhet pga klagomål

I plan för intern kontroll 2011, som fastställdes av socialnämnden 2011-03-23, finns inga verksamheter angivna utan endast följande skrivning: "Granskning av verksamheter enligt tillsynsplan".

Socialnämnden fastställde 2011-12-14 en ny plan för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter, som omfattar åren 2012 till 2014. Planen har utvecklats på ett antal områden i jämförelse med tidigare plan, bl a när det gäller checklista för granskningsdokumentation och kopplingen till nämndens övriga kvalitetsarbete.

Rutiner vid tillsyn

Nedanstående rutinbeskrivning är hämtad från tillsynsplan 2009 till 2011. I den nya tillsynsplanen har dokumentationen kring rutiner för tillsyn utvecklats och förtydligas, bl a kring oanmälda besök samt antal intervjuer med brukare och omsorgspersonal.

Innan besöket i verksamheterna ska handlingar skickas in till kvalitetsinspektören, exempelvis verksamhetsplan, verksamhetsberättelse, bokslut, kvalitetsystem, uppföljningar, utvärderingar och andra dokument som kan belysa särskilda frågeställningar.

Vid besöket på verksamheten ska ansvariga för verksamheten intervjuas samt delar av personalen. Några av brukarna, boende eller placerade ungdomar intervjuas där så är möjligt samt eventuellt anhöriga. Information som har inkommit löpande mellan tillsynstillfällena, t ex upplysning från placerande stadsdel/kommun eller avdelning inom kommunen, granskas och bedöms. Besök i verksamheterna kan ske både inplanerade och oanmälda. Vid tillsynen används olika intervjuformulär beroende på vilken verksamhet som ska granskas. Innehållet i tillsynen omfattar bl a:

- Genomgång av enskilda verksamheters innehåll
- Avtal som har upprättats med kommunen
- Kontroll av att enskilda företag har betalat skatter och sociala avgifter
- Om verksamheten har levt upp till kvalitetsgarantierna och övriga kvalitetskrav
- Uppföljning av klagomål som har inkommit till verksamheten
- Rutiner och arbetssätt
- Dokumentation och dokumentförvaring
- Granskning av genomförandeplaner
- Verksamhetens organisation och personalbemanning
- Sjukfrånvaro
- Utbildningsnivå bland personalen
- Brukarnas syn på vården eller omsorgen
- Olika mått på kvalitet i verksamheten, t ex aktiviteter, måltider och delaktighet

4.3 Uppföljning

Den uppföljning som granskats omfattar den återrapportering som skett till socialnämnden kring tillsynsplan 2009 till 2011. Uppföljningen utifrån de generella kvalitetssystemen ligger utanför denna granskning.

Efter genomgång av socialnämndens protokoll för 2009 till 2011 kan vi konstatera att totalt 27 granskningsrapporter anmälts till socialnämnden under perioden enligt nedanstående sammanställning.

År	Antal	Kommentarer
2009	8	Endast planenlig tillsyn
2010	9	Varav en tillsyn pga klagomål och en uppföljande tillsyn
2011	10	Varav en uppföljande tillsyn

I socialnämndens protokoll noteras anmälan av granskningsrapporter och i två fall har nämnden gett uppdrag till kvalitetsinspektören om uppföljande granskning senast under november 2011. Dessa uppdrag gällde gruppboende Gränsvägen, som återredovisades 2011-11-23, och gruppboende Villa Persudde, som i huvudsak genomfördes enligt tidplan. Detta uppdrag kommer att återredovisas till socialnämnden på februarisammanträdet 2012.

Samtliga återrapporterade granskningsrapporter under perioden 2009 till 2011 återfinns i bilaga 2. Två av dessa rapporter har även innehållsmässigt följts upp utifrån omfattningen på tillsynen enligt vad som stadgas i tillsynsplanen (delavsnitt 4.2). Utvalda rapporter gäller äldreboendena Trollängen (nr 14) och Krusmyntan (nr 18) och detaljredovisning återfinns i bilaga 3.

De två tillsynsrapporter som urvalsmässigt granskats uppfyller i huvudsak de övergripande krav på innehåll och omfattning som anges i tillsynsplanen. Däremot är det skillnader i granskningsomfattning bl a när det gäller inhämtande av synpunkter från boende och personal.

Förutom anmälan av granskningsrapporter erhåll socialnämnden 2010-06-23 en muntlig redovisning av kvalitetsinspektören kring tillsynsverksamheten utifrån den fastställda planen för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter.

Under studerad period har socialnämnden i två granskningsärenden erhållit en rapport från både kvalitetsinspektören och kommunens medicinskt ansvariga sjuksköterska (MAS). Båda dessa ärenden gällde Trollängens äldreboende.

Vidare finns ett system där både enskilda och kommunala verksamheter genomför muntliga presentationer av sin verksamhet för socialnämnden, under rubriken verksamhetsuppföljning.

4.4 Kommentarer

Vi kan konstatera att socialnämnden har ett ändamålsenligt system för tillsyn av enskilda och kommunala verksamheter. Däremot har nämnden inte fullt ut uppnått målsättningen i tillsynsplanen för 2009 till 2011, om att de enskilda verksamheterna återkommande ska granskas varje år och de kommunala verksamheterna ska granskas inom en period på tre år.

- Ta ställning till resursbehov och prioritering av resurser för att framledes uppnå målsättningen i tillsynsplanen samt klargör ansvars- och sekretessfrågorna. Detta är särskilt viktigt utifrån den nya organisationen för tillsynsverksamheten inom projektet Medborgarfokus, som lyder under kommunstyrelsen.

De utvecklingsområden som vi identifierat vid vår uppföljande granskning gäller tillsynsplanens koppling till socialnämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, samordnade granskningsinsatser mellan kvalitetsinspektör och MAS samt enhetlighet i granskningsupplägg och dokumentation. Vår bedömning är att ovanstående områden har beaktats på ett bra sätt i den nya tillsynsplanen för 2012 till 2014, som fastställdes av socialnämnden 2011-12-14.

För att utveckla tillsynen av den egna verksamheten är det viktigt att utarbeta skriftliga uppdragsbeskrivningar. Detta är ett förbättringsområde som både vi och verksamheten identifierat och som behöver finnas med i det fortsatta arbetet med att ytterligare utveckla tillsynsverksamheten.

2012-02-02

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig/projektledare

Bilaga 1: Kommunallagens regler kring driftentreprenader

Nedan redogörs för de lagregler i kommunallagen (KL) som är tillämpliga när det gäller avtalshantering avseende driftentreprenader. Redogörelsen görs utifrån de två aspekterna kontroll och uppföljning samt insyn.

Kontroll och uppföljning

När det gäller kontroll och uppföljning av driftentreprenader framgår följande i KL 3 kap § 19: *"Innan en kommun eller landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än vad som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten ²".*

I förarbetena till kommunallagen framgår bl a att en förutsättning för att en nämnd ska kunna fullgöra sitt ansvar för verksamheten i de fall då kommunen eller landstinget helt eller delvis överlätit vården av en kommunal angelägenhet till en utomstående på entreprenad är att nämnden har möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten³.

Lagstiftaren anser att detta krav ska ingå i avtalet med utföraren. Regeringen ansåg i prop. 1993/94:188 Lokal demokrati – att: *"Man måste därför avtalsvägen genom särskilda villkor skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna regler som gäller för offentlig förvaltning om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörandet av uppgifter inom offentlig förvaltning [...] Vidare bör avtalen innehålla de kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer som skall gälla för verksamheten. Det måste dessutom innehålla möjligheter för kommunen eller landstinget att häva avtalet, om verksamheten slår fel. Att de skall ha rätt att följa och inspektera verksamheten måste också finnas med i avtalet ⁴".*

Externa utförare är inte objekt revisorernas granskning. Ansvaret för uppföljning och kontroll vilar på den nämnd som kontrakterat utföraren. Uppdraget för kommunens revisorer i dessa situationer är att granska att och hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden. I SKL:s skrift God revisions sed i kommunal verksamhet 2006, sid 29, framgår följande kring avtal med externa utförare: *"Avtal mellan kommunen och utföraren bör reglera i vilken utsträckning kommunens revisorer får gå in i utförarens organisation och hämta eller ta del av uppgifter, ställa frågor etc. Avsikten är att kunna bedöma om nämndernas interna kontroll är tillräcklig".*

² SFS 2002:249.

³ Regeringens proposition, 1993/94:188, s 41.

⁴ Ibid, s 40 f.

Insyn

Rätten till insyn för medborgarna regleras på följande sätt i KL 3 kap § 19 a: *”Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med någon annan än som avses i 17 och 18 §§ om att denne skall utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen eller landstinget beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.”*⁵

Genom denna ändring av kommunallagen ville lagstiftaren att medborgarna ska garanteras insyn i kommunala entreprenader. Med kommunala driftsentreprenader avses vanligen att en kommun anlitar ett företag för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen kommunal regi.

De uppgifter om entreprenaden som kommunen begär in eller får fortlöpande för att kontrollera verksamheten blir i enlighet med offentlighetsprincipen tillgängliga för allmänheten, om inte dessa omfattas av sekretesslagen. Lagstiftarens syfte är att likställa kommunala entreprenader med egen regi.

I förarbetena uttrycker regeringen att det från demokratisk synpunkt finns risker med att delar av den kommunala verksamheten undandras medborgarnas grundlagsskyddade rätt till insyn genom att privatägda företag tillåts driva sådan verksamhet⁶.

Regeringen ansåg för övrigt att det inte var möjligt att ställa samma krav på dokumentationsplikt som ställs på kommuner och landsting eftersom det skulle innebära ökade kostnader i form av utbildning och nya kostnadskrävande arbetsinsatser för utföraren. Istället ansåg regeringen att det är kommunens ansvar att tillse att allmänheten kan få den insyn i verksamheten som är befogad.

Förarbetena argumenterar för att denna insyn bör tillförsäkras genom avtalet mellan uppdragsgivaren och utföraren/leverantören. Kravet på allmänhetens insyn ska endast avse de fall när vården av en kommunal angelägenhet har överlämnats, vilket innebär att begränsade stöd- och kringfunktioner som utförs av annan exempelvis lokalvård och fastighetsskötsel inte omfattas av kravet på insyn från allmänheten.

Bestämmelsen om insyn får inte utformas så att den snedvrider konkurrensen och avtalsprocessen bör omfatta en avvägning mellan å ena sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten bedrivs och å andra sidan entreprenörens intresse av att inte behöva lämna ut viss information som kan vara till nackdel för företaget och på så sätt snedvrider konkurrensen. Vid en upphandling bör förfrågningsunderlaget innehålla uppgifter om hur möjligheten till insyn ska regleras. Lagstiftaren utgick från att företrädare för den kommunala sektorn och branschorganisationer skulle finna

⁵ SFS 2002:249

⁶ Regeringens proposition, 2001/02:80, s 103.

gemensamma ståndpunkter för vilken typ av uppgifter som behövs för att tillförsäkra allmänheten den insyn som kunde anses vara befogad inom olika verksamhetsområden.

Någon sådant förslag till gemensamma riktlinjer kunde inte utarbetas. SKL utarbetade istället ett förslag till standardklausul som skulle användas i förfrågningsunderlaget och vid tecknandet av avtal med leverantören. Förslaget lyder på följande sätt:

”Leverantören är skyldig att utan oskäligt dröjsmål efter det att kommunen framställt begäran härom till kommunen lämna sådan information som avses i 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900). Sådan begäran skall i normalfallet vara skriftlig. Informationen skall göra det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

Informationen skall – om inte annat avtalats – lämnas i skriftlig form. Det åligger kommunen att i sin begäran precisera vilken information som efterfrågas. Leverantören är inte skyldig att lämna information om utlämnandet inte kan ske utan väsentlig praktisk olägenhet för leverantören, om utlämnandet strider mot lag eller annan författning eller om uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos kommunen.

Information som lämnats till kommunen enligt första stycket skall ej anses utgöra företagshemligheter enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Denna bestämmelse har ingen verkan på räckvidden av övriga bestämmelser i förfrågningsunderlaget/avtalet 7”.

Riksrevisionen konstaterar i en granskning 2008 att hälften av förfrågningsmaterialet från kommunerna inte behandlar allmänhetens insyn, vilket innebär att leverantören inte är skyldig att lämna ut handlingar⁸. Nämnas kan också att Dagens Samhälle uppmärksammade den ”glömda paragrafen” redan i oktober 2007, och då var slutsatsen att det nästan inte var någon kommun som hade med kravet i sina förfrågningsunderlag⁹.

⁷ Cirkulär 2003:20, Allmänhetens insyn i kommunala drifts-entreprenader, del II, s 2.

⁸ Riksrevisionen, Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg, RiR 2008:21, s 34.

⁹ Dagens Samhälle, 2007-10-26, s 14.

Bilaga 2: Anmälda granskningsrapporter i socialnämnden

Nedan redovisas granskningsrapporter som formellt behandlats av socialnämnden 2009 till 2011.

Granskningsrapport	Datum	Beslut
1. Krusmyntans äldreboende	2009-05-27	Anmälan noteras
2. Trollängens äldreboende	2009-05-27	Anmälan noteras
3. Hushållsnära tjänster hemtjänst	2009-06-17	Anmälan noteras
4. Vård- och omsorgsteamet AB hemtjänst	2009-06-17	Anmälan noteras
5. Attendo Care AB hemtjänst	2009-06-17	Anmälan noteras
6. Real Omsorg i Stor Stad AB hemtjänst	2009-06-17	Anmälan noteras
7. Lindalens Allstöd AB hemtjänst	2009-08-26	Anmälan noteras
8. Kommunala hemtjänsten	2009-11-21	Anmälan noteras
9. Personlig assistans	2010-03-31	Anmälan noteras
10. Gruppboende Villa Sjöheden (pga klagomål)	2010-04-24	Information noteras
11. Hushållsnära tjänster hemtjänst (uppf granskning)	2010-05-19	Anmälan noteras
12. Källans stödboende	2010-06-26	Anmälan noteras
13. Steget - dagbehandling med integrerad skola ungdomar 13-18 år	2010-09-22	Anmälan noteras
14. Trollängens äldreboende	2010-11-24	Anmälan noteras
15. Gruppboende Villa Persudde	2010-12-15	Uppf granskning senast i nov 2011
16. Daglig verksamhet	2010-12-15	Anmälan noteras
17. Björkhagens ålderdomshem	2010-12-15	Anmälan noteras
18. Krusmyntans äldreboende	2011-02-23	Anmälan noteras
19. Gruppboende Gränsvägen	2011-05-25	Uppf granskning senast i nov 2011
20. Demensenheter i Björkbackens äldrecentrum	2011-05-25	Anmälan noteras
21. Hästskons stöd- och boendenhet	2011-08-31	Anmälan noteras
22. Lindalens Stöd & Hemtjänst AB	2011-10-26	Anmälan noteras
23. Omsorgshuset i Stockholm AB fd Hushållsnära tjänster	2011-10-26	Anmälan noteras
24. Vård- och omsorgsteamet AB hemtjänst	2011-10-26	Anmälan noteras
25. Real Omsorg i Stor Stad AB hemtjänst	2011-10-26	Anmälan noteras
26. Attendo Care AB hemtjänst	2011-10-26	Anmälan noteras
27. Gruppboende Gränsvägen (uppf granskning)	2011-11-23	Anmälan noteras

Bilaga 3: Granskningsrapport för Trollängen och Krusmyntan

I nedanstående tabell redovisas resultatet av genomgången av granskningsrapport för äldreboendena Trollängen (socialnämnden 2010-11-24) och Krusmyntan (socialnämnden 2011-02-23). Båda dessa enheter drivs på entreprenad av Carema.

Innehåll	Trollängen	Krusmyntan	Kommentarer
Omfattning	X	X	Antal lgh och boende m m
Målgrupp	X	X	65 år och äldre med vård- och omsorgsbehov
Verksamhetschef	X	X	Utbildning/erfarenhet
Personal	X	X	Personaldimensionering, utb.nivå, sjukfrånvaro m m
Verksamhet	X	X	Verksamhetsinriktning, koncept m m
Mat och måltider	X	X	Eget kök eller matleveranser
Aktiviteter	X	X	Aktiviteter för de boende
Dokumentation	X	X	Dokumenteringssystem
Utv/uppf/kvalitetskontr	X	X	Kvalitetsledningssystem
Ekonomi	X	X	Skatter och sociala avgifter
Rutiner klagomål	X	X	Klagomålshantering inkl omfattning på klagomål
Anhörigas synpunkter	X	X	Synpunkter från tre personer per boende
<i>Synpunkter från boende</i>	X	X	<i>Synpunkter från tre personer (Trollängen) samt en person (Krusmyntan)</i>
<i>Personalens synpunkter</i>	X	X	<i>Synpunkter från verksamhetschef (Trollängen) samt verksamhetschef och tre personal (Krusmyntan)</i>
Resultat från NBU ¹⁰ 2010	X	X	Relation till kommun- och rikssnitt
Bedömning	X	X	Helhetsbedömning lämnas

¹⁰ Nationella brukarundersökningen för 2010. Trollängens äldreboende hade ett totalt NKI (nöjdhetsindex) på 76 i relation till kommunsnitt (76) och rikssnitt (72). Krusmyntan hade ett totalt NKI på 75. Antal svarande var 18 på Trollängen och 13 på Krusmyntan.