Sundbybergs stad

Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare

U

Innehållsförteckning

[1. Sammanfattning och rekommendationer 1](#_Toc19772565)

[2. Inledning 2](#_Toc19772566)

[2.1. Bakgrund 2](#_Toc19772567)

[2.2. Syfte och revisionsfrågor 2](#_Toc19772568)

[2.3. Ansvariga nämnder 2](#_Toc19772569)

[2.4. Avgränsning 2](#_Toc19772570)

[2.5. Genomförande 3](#_Toc19772571)

[2.6. Revisionskriterier 3](#_Toc19772572)

[3. Utgångspunkter för granskningen 3](#_Toc19772573)

[3.1. Möjligheten till uppföljning är betingad formuleringen av kvalitetskrav 3](#_Toc19772574)

[3.2. Kvalitetskraven analyseras utifrån forskningsbaserat ramverk 4](#_Toc19772575)

[3.3. Uppföljningens organisation och planering ska vara strukturerad 6](#_Toc19772576)

[4. Äldrenämndens uppföljningsarbete 7](#_Toc19772577)

[4.1. Äldreförvaltningens har ny organisation för uppföljning 7](#_Toc19772578)

[4.2. Erfarenhet från uppföljningar används i framtagandet av förfrågningsunderlag 7](#_Toc19772579)

[4.3. Äldreförvaltningens uppföljningsplan framarbetas av utvecklings- och uppföljningsenheten 7](#_Toc19772580)

[4.4. Nämnden använder flera kompletterande uppföljningsmetoder 8](#_Toc19772581)

[4.4.1. Uppföljning av äldreboenden 8](#_Toc19772582)

[4.4.2. Uppföljning av hemtjänst 10](#_Toc19772583)

[4.5. Utförarnas synpunktshantering regleras i avtal 11](#_Toc19772584)

[4.6. Återrapportering till nämnd sker genom tertialrapporter och uppföljningsrapport 12](#_Toc19772585)

[4.7. Nämndens sanktionsmöjligheter skiljer sig mellan avtal 12](#_Toc19772586)

[4.8. Vår bedömning 12](#_Toc19772587)

[5. Social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljningsarbete 13](#_Toc19772588)

[5.1. Kvalitetskansliet styr social- och arbetsmarknadsförvaltningens uppföljningsarbete 13](#_Toc19772589)

[5.2. Verksamhetsföreträdare har inflytande över kravställningarna 13](#_Toc19772590)

[5.3. Social- och arbetsmarknadsförvaltningens uppföljningsplan hanteras i förvaltningsgruppen 14](#_Toc19772591)

[5.4. Kvalitetskansliet upprättar ny struktur för uppföljningen 14](#_Toc19772592)

[5.5. Synpunktshanteringen har systematiserats 15](#_Toc19772593)

[5.6. Återrapportering till nämnd sker genom tertial- och uppföljningsrapporter 16](#_Toc19772594)

[5.7. Regleringen av sanktioner ser olika ut beroende på avtal 16](#_Toc19772595)

[5.8. Vår bedömning 16](#_Toc19772596)

[6. Granskning av äldrenämndens avtal 17](#_Toc19772597)

[6.1. Hemtjänst 17](#_Toc19772598)

[6.2. Särskilt boende för äldre 20](#_Toc19772599)

[6.3. Vår bedömning 22](#_Toc19772600)

[7. Social- och arbetsmarknadsnämndens avtal 22](#_Toc19772601)

[7.1. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder 22](#_Toc19772602)

[7.2. Arbetsmarknadsinsatser 24](#_Toc19772603)

[7.3. Gruppboende för vuxna enligt LSS 9§ 26](#_Toc19772604)

[7.4. Arbetskollektiv 28](#_Toc19772605)

[7.5. Behandlingshem evidensbaserad vård 30](#_Toc19772606)

[7.6. Vår bedömning 32](#_Toc19772607)

[8. Svar på revisionsfrågorna 33](#_Toc19772608)

[9. Källförteckning 35](#_Toc19772609)

# Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av stadens avtalshantering och uppföljning av externa utförare. Syftet med granskningen är att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden samt äldrenämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av externa utförare och om kvalitetskraven på utförarna är ändamålsenliga.

Enligt vår bedömning är uppföljningsverksamheten inom äldrenämndens ansvarsområde i allt väsentligt tillräcklig och ändamålsenlig. Uppföljningen är välplanerad, genomförs utifrån ett systematiskt arbetssätt och bygger på flera kompletterande uppföljningsmetoder. Härutöver återrapporteras resultaten av uppföljningen i tillräcklig utsträckning till nämnden. För att ytterligare stärka nämndens uppföljning bör kvalitetskraven som ställs på externa utförare ses över i syfte att göras mer uppföljningsbara. En förutsättning för avtalsuppföljning är att kraven på utföraren är tydligt specificerade. Det finns också skäl att se över antalet krav som ställs på utförarna. Vi noterar att det ställs sammanlagt över 400 krav på utförarna inom hemtjänst och särskilt boende. Ett antal av dessa krav bedömer vi som icke uppföljningsbara. Vidare noterar vi att staden saknar möjlighet genom hemtjänstavtalet att utdela vite vid brister i utförarens verksamhet.

Social- och arbetsmarknadsnämnden gav 2018 förvaltningen i uppdrag att inrätta ett kvalitetskansli. Sedan dess har det påbörjats ett arbete med att stärka nämndens uppföljning. Enligt vår bedömning går arbetet i rätt riktning men det återstår fortfarande delar i uppföljningsprocessen som behöver förbättras. I nuläget finns inte uppföljningsmallar för samtliga verksamheter, de som utför avtalsuppföljningen bör ges större inflytande i framtagandet av kvalitetskrav, synpunktshanteringen skiljer sig mellan olika verksamheter, staden saknar lämpliga sanktionsmöjligheter i vissa avtal och nämndens uppföljningsplan behöver kompletteras med en tidsplan. Vidare bör flera av kraven på utförare förtydligas för att göras enklare att följa upp.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi äldrenämnden att:

* Se över om antalet krav som ställs på externa utförare bidrar till en effektiv och ändamålsenlig styrning
* Genomföra en översyn av kraven på externa utförare i syfte att göra kraven enklare att följa upp
* Utöka nämndens sanktionsalternativ i hemtjänstavtalet genom att inkludera möjligheten för nämnden att utdela vite

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi social- och arbetsmarknadsnämnden att:

* Säkerställa att det pågående arbetet med att systematisera uppföljningsarbetet genomförs
* Tillse att uppföljningsmallarna som används för gruppboenden i egen regi även används i uppföljningen av direktupphandlade platser
* Säkerställa att likvärdiga och ändamålsenliga krav ställs på utförares synpunktshantering
* Utöka nämndens åtgärdsmöjligheter i avtalen för behandlingshem och arbetskollektiv
* Genomföra en översyn av kraven på externa utförare i syfte att göra kraven enklare att följa upp

# Inledning

## Bakgrund

Kommunallagens 3 kapitel 19 § ålägger kommunfullmäktige att inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning av privata utförare som utför kommunala angelägenheter. Kommunfullmäktige antog den 24 oktober 2016 inom ramen för Sundbybergs stads styrmodell med principer för planering, uppföljning och ekonomistyrning ett program som slår fast att varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde. Utifrån programmet ska varje nämnd med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta en årlig plan för när och hur avtal och verksamhet ska följas upp. Planen ska omfatta alla utförare oavsett driftform.

Social- och arbetsmarknadsnämnden har tecknat avtal för arbetsmarknadsinsatser, LSS-verksamhet, socialtjänst och vuxenutbildning. Äldrenämnden har förutom ett antal verksamheter i egen regi, även avtal med ett stort antal utförare av äldreomsorg. För att säkerställa att verksamheterna bedrivs i enlighet med rådande kvalitetskrav krävs en tillräcklig uppföljning av dessa verksamheter. Det är också väsentligt att nämnden har formulerat ändamålsenliga kvalitetskrav för verksamheterna. Kvalitetskrav som är vagt formulerade är svåra att följa upp.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden samt äldrenämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av externa utförare och om kvalitetskraven på utförarna är ändamålsenliga.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

* I vilken utsträckning har nämnden i avtal med utförare ställt ändamålsenliga krav på kvalitet och försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning?
* Vilka former av kvalitetskrav ställs på utförare i avtal?
* Hur ser processen ut för uppföljning och kontroll av uppställda mål på kvalitet? I vilken utsträckning är processen ändamålsenlig och komplett?
* Är nämndens uppföljningsplan utformad i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning?
* Hur hanteras eventuella klagomål och synpunkter på externa utförare? I vilken utsträckning kan hanteringen bedömas som ändamålsenlig?
* Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering till nämnden?

## Ansvariga nämnder

Granskningen avser social- och arbetsmarknadsnämnden samt äldrenämnden.

## Avgränsning

I granskningen granskas ett urval av avtal med externa utförare. Inom äldrenämndens ansvarsområde finns två typer av verksamheter med externa utförare av kommunal verksamhet: hemtjänst och äldreboenden. Båda dessa avtal ingår i granskningen. För social- och arbetsmarknadsnämnden finns betydligt fler former av avtal. Inom ramen för denna granskning har avtal valts ut inom fyra av nämndens kärnverksamheter: arbetsmarknadsåtgärder (auktorisationsavtal), daglig verksamhet (ramavtal), gruppboende (direktupphandlingsavtal) och missbruksvård (två ramavtal).

## Genomförande

Granskningen sker genom dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga tjänstemän inom berörda förvaltningar. För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat ”referensurval” genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.[[1]](#footnote-1) Utifrån våra instruktionen har kvalitets- och uppföljningssamordnare på social- och arbetsmarkandsförvaltningen respektive enhetschef för Utveckling och uppföljning inom äldreförvaltningen identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att de som ger förslag enbart väljer ut personer med liknade synsätt som demsjälva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell. Föreslagna intervjupersoner ansvarade för uppföljning av de avtal som ingår i granskningen. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.

Delar av granskningen kommer att genomföras utifrån den metodologi och det analytiska ramverk som används i forskningsartikeln *Privatization of social care delivery – how can contracts be specified?*.[[2]](#footnote-2) I avsnitt 3.2 beskrivs utgångspunkterna i detta ramverk.

## Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

* Kommunallagen (2017:725)
* Lagen om valfrihetssystem (2008:962)
* Stadens styrmodell
* Tillämpliga utredningar och forskningsartiklar

# Utgångspunkter för granskningen

## Möjligheten till uppföljning är betingad formuleringen av kvalitetskrav

Enligt kommunallagen får kommuner, utifrån de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Kommunen ska också genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. I kommunallagen anges inte i detalj hur kontrollen och uppföljningen av överlämnad verksamhet ska bedrivas. Nämnder har således stor möjlighet att fritt anpassa uppföljningen utifrån lokala förutsättningar och den verksamhet som ska kontrolleras.

I SOU 2013:53, *Privata utförare – kontroll och insyn*, konstateras att en förutsättning för avtalsuppföljning är dels att det finns en organisation och struktur för att följa upp verksamheten, dels att kraven på utföraren är tydligt specificerade i förfrågningsunderlaget. Enligt utredningens mening är det av central betydelse att nämnderna formulerar klara och uppföljningsbara mål i sina förfrågningsunderlag när verksamheter upphandlas. Det är viktigt både för att verksamheterna ska ha den kvalitet som efterfrågats, men också för att fullmäktiges prioriteringar ska få genomslag när de enskilda nämnderna genomför upphandlingarna. Diffusa och otydliga mål riskerar att medföra att nämnderna inte fullgör fullmäktiges prioriteringar.

Tidigare utredningar har visat på brister i formuleringen i de krav som kommuner ställer på privata utförare. Riksrevisionen fann bland annat i RiR 2008:21, *Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg*, att var tredje kommun inte ställer krav på verksamhetsledningens kompetens och att få krav är formulerade som effektkrav, det vill säga att utföraren ska uppnå ett visst resultat. Vidare har undersökningar visat att kravens uppföljningsbarhet många gånger är bristande. I en undersökning[[3]](#footnote-3) bedömdes 23 procent av analyserade krav på utförare av äldreboende vara ej uppföljningsbara och i en annan studie[[4]](#footnote-4) framkom att mellan 40–50 procent av skall-kraven inte var möjliga att följa upp.

## Kvalitetskraven analyseras utifrån forskningsbaserat ramverk

För att analysera huruvida kraven på privata utförare är uppföljningsbara, används det metodologiska ramverk som presenteras i forskningsartikeln *Privatization of social care delivery – how can contracts be specified?.* I artikeln undersöks i vilken utsträckning kvalitetskrav i avtal med utförare av äldreboenden kan betraktas som uppföljningsbara samt vilka former av kvalitetskrav som är vanligast förekommande. Artikeln tillhör det forskningsfält som kan benämnas som kontraktforskning, där stor uppmärksamhet ägnats åt hur myndigheter kan vidmakthålla kontroll över innehåll och kvalitet i offentliga angelägenheter som överlämnats till externa utförare samt hur kontrakt kan utformas för att skapa ändamålsenliga incitament för utförarna. Svårigheten för uppdragsgivaren i en kontraktssituation ligger ofta i att säkerställa att avtalad kvalitet och innehåll faktiskt utförs. Ett sätt att försäkra sig om detta är genom att formulera kvalitetsvillkor som är tydliga och enkla att följa upp. Att kvalitetsvillkoren är tydliga är en förutsättning för att kunna utvärdera avtalsföljsamheten. Dessutom är risken att otydligt specificerade kvalitetskrav ökar incitamenten hos utföraren att frångå intentionerna i avtalet. Om uppdragsgivaren i en sådan situation är missnöjd med levererad kvalitet är även risken att det saknas tillräckliga juridiska förutsättningar för att häva avtalet. Forskningen har visat att denna typ av ofullständigheter i avtal är särskilt vanliga för sociala tjänster.

Författarna till artikeln har skapat ett ramverk för att utvärdera kvalitetskravs uppföljningsbarhet. Vi kommer i denna granskning att utgå från detta ramverk när vi besvarar frågan om i vilken utsträckning nämnden i avtal med utförare har ställt ändamålsenliga krav på kvalitet. Kvalitetskraven delas upp i tre kategorier: ej uppföljningsbara, uppföljningsbara och kvantifierbara. Ett kvalitetskrav som betecknas som *ej uppföljningsbart* karaktäriseras av att de är så vagt formulerade att det är omöjligt eller svårt att bestämma huruvida kravet är uppfyllt eller inte. Det kan exempelvis röra sig om krav som formulerats som att utföraren ”ska sträva” efter ett särskilt värde, eller att ”vården ska vara av god kvalitet”. *Uppföljningsbara* kvalitetskrav kännetecknas av att de är binära, det vill säga att de antingen kan uppnås eller inte. Ett exempel som lyfts fram i artikeln är krav som formuleras som att ”det ska finnas legitimerade sjuksköterskor i personalstyrkan”. Staden kan följa upp detta krav genom att konstatera om det överhuvudtaget finns legitimerade sjuksköterskor eller inte, men inte huruvida det aktuella antalet är lämpligt i förhållande till rådande omständigheter. *Kvantifierbara* kvalitetskrav utmärks av att det går att följa upp *i vilken utsträckning* kvalitetskravet är uppnått. Ett exempel på ett sådant krav är att ”personal ska ha minst 3 års erfarenhet av den verksamhet som anbudet avser”.

Vi är av uppfattningen, liksom artikelförfattarna, att det är olyckligt med kvalitetskrav som är så vagt formulerade att de blir icke uppföljningsbara och intetsägande. Vissa former av kvalitet är dock svår att formulera på ett uppföljningsbart sätt. Det är viktigt att ha i åtanke vid läsning av granskningens resultat. En annan viktig utgångspunkt vid läsning av resultaten är att kvantifierbara krav inte nödvändigtvis bör ses som bättre än dem som kategoriseras som uppföljningsbara.Vissa former av kvalitetskrav kan eller bör nämligen inte formuleras på ett sätt som gör dem kvantifierbara.

För att kunna besvara frågan om vilka former av kvalitetskrav som ställs på utförare i avtal kommer kraven dels att sorteras utifrån Donabedians modell för att definiera kvalitet, dels utifrån verksamhetsområde. [[5]](#footnote-5) Donabedians modellen är anpassad för att beskriva vårdkvalitet men är även applicerbar på andra typer av verksamheter. Donabedian menar att kvalitet kan kategoriseras i termer av struktur, process och effekt. *Struktur* avser de faktorer som påverkar den kontext i vilken vård produceras. Det kan exempelvis vara öppettider, personaltäthet, lokalens beskaffenheter, utbildning för personal och ledningssystem. Dessa utgör organisatoriska faktorer och har en påverkande effekt på möjligheten att bedriva en kvalitativ verksamhet. Exempelvis är det inte möjligt att bedriva en kvalitativ äldrevård om det saknas personal eller om utrustningen är bristande. Med *process* avses de aktiviteter och arbetsmetoder som används inom ramen för den tjänst som levereras. Mer specifikt avses de aktiviteter som genomförs i interaktion med brukaren.[[6]](#footnote-6) Inom exempelvis äldreomsorg ingår således både kliniska och sociala aktiviteter.[[7]](#footnote-7) Effektkategorin omfattar den typ av kvalitet som mäts genom resultatet av den tjänst som utförs, till exempel förbättrad hälsa inom missbruksverksamhet eller jobberbjudande inom arbetsmarknadsområdet. Effektkriteriet brukar anses vara det främsta kvalitetskriteriet, men är också det som är svårast att hitta lämpliga mätmetoder för.

I stort sett kommer samtliga av avtalens kvalitetskrav att analyseras. Vi har dock valt att exkludera grundläggande kvalificeringsvillkor, krav på tillstånd från tillståndsmyndigheter och försäkringar.

Avslutningsvis är det viktigt att lyfta upp bristerna med det ramverk som används för att analysera kravens uppföljningsbarhet. För det fösta fångar inte modellen kravens relevans. Ett krav kan mycket väl vara formulerat på ett uppföljningsbart sätt utan att bidra till att säkerställa en hög kvalitet i utförarnas verksamhet. För det andra föreligger i vissa fall en delikat gränsdragningsproblematik kring kravens uppföljningsbarhet. När modellen ska omsättas i praktiken är det ibland svårt att avgöra vilken kategori som är mest tillämplig. Vi bedömer dock att denna problematik inte har en avgörande påverkan på granskningens slutsatser.

## Uppföljningens organisation och planering ska vara strukturerad

Som konstaterades i SOU 2013:53är inte enbart kravens tydlighet en avgörande faktor för kommunernas möjlighet till uppföljning – det måste också finnas en organisering och struktur för att följa upp verksamheten. Som tidigare nämnts finns inte angivet i lag eller förarbeten hur denna uppföljning ska bedrivas. Våra bedömningar kommer istället att utgå från Upphandlingsmyndighetens vägledning i avtalsförvaltning, Statskontorets rapport *Tänk till om tillsynen* och Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn.

Avtalsuppföljningen bör ses som en integrerad del av den övergripande inköpsprocessen. Det innebär att avtalsuppföljningen i praktiken inleds med framtagandet av förfrågningsunderlaget och de krav som ska ställas på leverantören. Parallellt med utformningen av förfrågningsunderlaget bör förvaltningen ta fram en preliminär uppföljningsplan. I framtagandet av förfrågningsunderlaget bör således både upphandlare, verksamhetssakkunniga och uppföljningsansvariga vara delaktiga. Härigenom blir det tydligt för inblandade att kravställningarna behöver anpassas både utifrån önskemål att ställa krav och möjligheten att sedan kunna följa upp dem.

Samtliga förvaltningar har inte tillräckligt med personalresurser för att följa upp samtliga ingångna avtal. I Upphandlingsutredningens enkät till upphandlande myndigheter svarade enbart 24 procent att kontrakten följs upp kontinuerligt. Ungefär 50 procent av de svarande upphandlande myndigheterna önskade att kunna följa upp kontrakten, men ansåg sig sakna tillräckliga resurser. Givet att det inte finns resurser för att kontinuerligt följa upp myndighetens avtal, blir det särskilt viktigt att genomföra en riskanalys för att kunna prioritera vilka avtal som ska följas upp och hur ofta. Riskerna i avtal bör prövas fortlöpande, men åtminstone en gång per år inför framtagandet av en uppföljningsplan bör en grundlig riskanalys genomföras.

Uppföljningsplanen utgör ett stöd i uppföljningen och bör innehålla information om vilka avtal som ska följas upp, vilka metoder som ska användas, när uppföljningen ska genomföras samt vem som är ansvarig. Det är väsentligt att det planeras och avsätts resurser för händelsestyrd uppföljning, det vill säga uppföljning som sker på förekommen anledning. Statskontorets utredning[[8]](#footnote-8) visade att den planerade tillsynen ofta trängs undan av den händelsestyrda. En noggrann planering kan dock bidra till att förebygga att det inträffar. Däri ingår att på förhand avsätta resurser för behov av uppföljning som inte går att förutse och att formulera tydliga prioriteringar mellan ingångna avtal.

Genomförandet av uppföljningen bör ske i enlighet med uppföljningsplanen. För att effektivisera uppföljningen samt tillse att uppföljningsobjekten följs upp utifrån samma punkter och bedömningsgrunder är det till fördel om förvaltningen tagit fram standardiserade mallar. Om det inte finns ett absolut mått för att mäta om ett krav uppfylls eller inte är det väsentligt att det definieras på vilka grunder bedömningen av kravet kommer att göras. Som poängterats i Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn,[[9]](#footnote-9) förekommer emellertid vissa risker med den ”checklistorienterade” uppföljningen. En allt för detaljfokuserad uppföljning kan förskjuta verksamheternas uppmärksamhet bort från brukares och anhörigas behov, till juridiska detaljfrågor med liten bäring på verksamhetens kvalitet. Det är därför viktigt att uppföljningen av specifika kravställningar kombineras med övergripande helhetsbedömningar som fångar de stora dragen i den bedrivna verksamheten. Denna form av uppföljning bör vara mer fokuserad på intentionerna i lagstiftningen och lämna ett större utrymme för inspektörerna att använda sitt professionella omdöme.

I avtalet bör det regleras hur avvikelser i utförandet ska hanteras. Det är av vikt att förvaltningen har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande för att tillsynen ska ge bästa möjliga resultat. En varierad uppsättning ingripandeverktyg gör det möjligt för myndigheten att anpassa ingripanden till rätt nivå. Det är särskilt viktigt vid mindre allvarliga överträdelser, som utan proportionerliga ingripandemöjligheter riskerar att lämnas onoterade på grund av att man inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd.

Avslutningsvis är det viktigt att hela uppföljningsprocessen dokumenteras och att resultaten rapporteras till nämnden och verksamheten. En strukturerad dokumentation är avgörande för att kunna styrka avvikelser i förhållande till avtalet vid en eventuell hävning av leverantören. En tydlig dokumentation är också nödvändig för att verksamheten ska kunna analysera brister och utvärdera upphandlingen.

# Äldrenämndens uppföljningsarbete

## Äldreförvaltningens har ny organisation för uppföljning

Under 2018 omorganiserades äldreförvaltningen. I den nya organisationen har det tillkommit två enheter: utvecklings- och uppföljningsenheten samt planering- och uppföljningsenheten. Syftet med den nya organisationen var bland annat att skapa förutsättningar för ett mer välfungerande uppföljningsarbete. På utveckling- och uppföljningsenheten arbetar tre utredare som följer upp avtal inom hemtjänsten och äldreboenden. Den tjänst som ansvar för uppföljning av äldreboenden anställdes i september 2018, varefter arbetet med avtalsuppföljning inleddes. Alla tre utredningstjänsterna är till stor del dedikerade till uppföljning. Inom planering och uppföljningsenheten finns också tjänster avsatta till uppföljningen. Det är framförallt uppföljning av utförarnas redovisning och ekonomi som följs upp på denna enhet.

## Erfarenhet från uppföljningar används i framtagandet av förfrågningsunderlag

Upphandlingsdokumenten för hemtjänst och särskilt boende för äldreuppdateras regelbundet. Förfrågningsunderlaget för hemtjänst reviderades senast under 2018 och under 2017 uppdaterades motsvarande dokument för särskilt boende.

Ansvarig upphandlare och utredare på utveckling- och uppföljningsenheten är med i framtagandeprocessen av förfrågningsunderlaget. Utredarna ansvarar för uppföljningen av dessa avtal och har genom sitt deltagande i framtagandet av förfrågningsunderlag möjlighet att framföra synpunkter på kravställningarna. I intervju uppger utredarna att det vid avtalsuppföljningar blivit tydligt hur vissa kravställningar i tidigare avtal behövde omformuleras och att detta kunde göras genom deras inflytande i framtagandeprocessen.

## Äldreförvaltningens uppföljningsplan framarbetas av utvecklings- och uppföljningsenheten

Enligt kommunallagen 5 kap. 3 § ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Enligt fullmäktiges program ska varje nämnd utarbeta en årlig plan för när och hur avtal samt verksamhet ska följas upp.

Äldrenämnden antog den 28 februari 2019 en uppföljningsplan för 2019. Planen omfattar samtliga av nämndens verksamhetsområden samt såväl privata utförare som kommunala. Uppföljningsplanen bygger på en riskanalys som tas fram av utredare och enhetschef för utvecklings- och uppföljningsenheten. Riskanalysen bygger bland annat på noterade avvikelser i tidigare års uppföljningar samt när uppföljning senast genomfördes. Vad gäller exempelvis avtalsuppföljning av hemtjänstutförare genomförs det med en frekvens om tre år eller när avtalet uppdateras med nya krav.

Av uppföljningsplanen för 2019 framgår vilka lagrum som är tillämpliga för nämndens uppföljning, vilka verksamhetsområden som kommer att prioriteras i årets uppföljning och en övergripande beskrivning av hur uppföljningen kommer att genomföras. Därtill framgår hur resultaten kommer sammanställas och återrapporteras samt hur förvaltningen avser att utveckla uppföljningen. I planen redovisas också i tabellform för respektive kontrollområde vilken metod som kommer användas, vem som är ansvarig för kontrollen och när kontrollen ska genomföras. Exempelvis anges att genomförandeplaner för äldreboenden kommer att kontrolleras vid tre tillfällen, att utredare är ansvarig för denna kontroll och att genomförandeplanerna kommer kontrolleras utifrån ett stickprov.

I uppföljningsplanen beskrivs också att uppföljning på förekommen anledning kan komma att behöva genomföras. Enligt intervjuade utredare finns det ingen på förhand genomförd uppskattning av tidsåtgången för denna typ av uppföljning. Prioriteringen av vilken del av den planerade uppföljningen som behöver utgå till förmån för den händelsestyrda genomförs i samband med att frågan aktualiseras.

## Nämnden använder flera kompletterande uppföljningsmetoder

Äldrenämndens uppföljning har till följd av omorganiseringen genomgått vissa förändringar sedan 2018. Uppföljningen täcker nämndens samtliga verksamhetsområden och kan schematiskt delas in fyra delar: avtalsuppföljning, tematisk uppföljning, individuppföljning och dataanalys. Uppföljningsmetoderna syftar till att komplettera varandra för att förvaltningen ska få en helhetssyn av kvaliteten i granskade verksamheter. Uppföljningen avser såväl privata som kommunala verksamheter.

### Uppföljning av äldreboenden

Uppföljningen av äldreboenden omfattas av samtliga ovan beskrivna uppföljningsformer. Följande avsnitt beskriver dessa olika delar av äldrenämndens uppföljning av äldreboenden.

*Individuppföljningar*

Individuppföljningen bygger på djupintervjuer med brukare som bott minst tre månader på ett äldreboende. Intervjuerna omfattar samtliga brukare på äldreboenden och genomförs vartannat år. Under 2018 genomfördes intervjuer med sammanlagt 166 brukare från fyra äldreboenden. Eftersom individuppföljningen genomförs genom individuella intervjuer är denna form av uppföljning tidskrävande. Intervjuade utredare anser dock att individuppföljningen utgör ett viktigt komplement till den övriga uppföljningen som är mer inriktad mot huvudmannen för verksamheten.

*Måltidsuppföljning*

Äldreboendena följs också upp särskilt avseende måltidsservice. Kvalitetskraven på äldreboendenas måltidsverksamhet utgår till stor del från riktlinjen *Kost för äldreomsorgen – Krav på matens innehåll och servering*, vilken antogs av äldrenämnden 1997 och reviderades senast 2009. Riktlinjen inbegriper ett antal kvalitetskrav kopplade till mat och näring för äldre personer med insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Stadens nutritionsansvariga dietist genomför måltidsobservationer på samtliga äldreboenden. Observationerna genomförs genom oanmälda besök och kvaliteten betygsätts utifrån en skala. Härutöver samlar förvaltningen in uppgifter om längsta tiden mellan boendes måltider, det vill säga nattfasta.

*Enkäter*

Tre månader efter inflyttning till ett äldreboende skickar äldreförvaltningen ut en enkät till brukare. I enkäten ingår frågor avseende bland annat bemötande vid ankomst, tillgänglighet till personalen och möjlighet att delta i aktiviteter. Enkäten användes första gången under 2018 och svarsfrekvensen var 35 procent. Målet är att en ny utformning av enkätenska höja svarsfrekvensen för att få säkrare resultat. En annan enkät som används för att mäta nöjdheten bland brukare är Socialstyrelsens brukarundersökning. I enkäten ingår frågor om bland annat tillgängligheten till läkare, förtroende för personalen och samarbetet mellan brukare och äldreboendet. Under 2018 var svarsfrekvensen 43 procent. Äldreförvaltningen gjorde bedömningen att svarsfrekvensen var för låg för att ge en representativ bild av vad de äldre tycker om äldreomsorgen.

*Treserva*

Genom verksamhetssystemet Treserva följer äldreförvaltningen upp fallavvikelser. Fallavvikelser redovisas per äldreboende och per kvartal. Uppföljningen för 2018 visade att antalet antal fallavvikelser ökade för respektive kvartal, vilket delvis förmodades bero på att personal använder inrapporteringsverktyget i högre utsträckning än tidigare.

*Tematiska uppföljningar*

Om det i avtalsuppföljningen noteras att flera utförare uppvisar brister inom ett visst område kan förvaltningen bedöma det som motiverat att genomföra en tematisk uppföljning. I denna form av granskning avgränsas således uppföljningen till ett specifikt område i syfte att dels få en mer fördjupad kunskap om utförarnas verksamhet inom detta område, dels att med hjälp av denna information påkalla åtgärder för att höja kvaliteten i verksamheterna. Exempel på en tidigare genomförd tematisk granskning är förebyggande arbete för att motverka undernäring.

*Avtalsuppföljning*

Under 2018 genomfördes avtalsuppföljning av fyra av stadens sex äldreboenden. Avtalsuppföljning av de två boenden som inte följdes upp under 2018, kommer att genomföras under 2019. Uppföljningen av verksamheterna utifrån avtal omfattar samtliga gällande avtalspunkter. För att följa upp respektive krav har äldreförvaltningen tagit fram bedömningsgrunder för att kravet ska anses vara uppfyllt.

Vi har tagit del av dokumentationen från de två senast genomförda uppföljningarna av privata utförare.[[10]](#footnote-10) Bedömningen utförarna utgår från en skala från en skala från 0 till 3, där 0 innebär inga anmärkningar, 1 betyder mindre anmärkning, 2 står för anmärkning vilket fodrar att utföraren vidtar åtgärd inom tio dagar och 3 tilldelas vid en mycket allvarlig anmärkning som kan ge upphov till sanktioner om åtgärder inte vidtas inom fem arbetsdagar.

Samtliga kvalitetskrav ingår inte i uppföljningen. Äldreförvaltningen har valt att prioritera kravställningar som har störst betydelse för risker kopplade till brukare och anställdas hälsa och välbefinnande.

Frågeställningarna i avtalsuppföljningen är inte alltid direkt jämförbara med avtalsformuleringarna. I flera fall har avtalsformuleringen konkretiserats och därmed blivit mer uppföljningsbara. Ett exempel är uppföljningen av kompetens. I avtalsuppföljningen ingår en fråga om samtlig personal genomgått utbildning i Demens ABC. I avtalet finns dock inga formuleringar som ställer krav på att utföraren ska tillhandahålla just den utbildningen. I avtalet står istället att det ska finnas specialkompetens inom demensvård. I detta fall, liksom andra motsvarande, bör nämnden överväga att ändra avtalsformuleringen efter hur den konkretiserats i avtalsuppföljningen. Att det ska finnas personal med specialkompetens i demensvård behöver nödvändigtvis inte innebära att *samtlig* personal ska gå en *viss* utbildning. Om utföraren gör en annan tolkning av avtalsformuleringen kan denne också ifrågasätta på vilka grunder staden riktar ett eventuellt krav på åtgärd, vilket urholkar avtalsuppföljningens legitimitet.

Utöver uppföljningen av särskilda avtalsformuleringar görs även sammanfattande bedömningar för avtalsområden. Där beskrivs verksamhetsområdet på ett mer övergripande sätt och i relation till aktuella omständigheter och händelser.

### Uppföljning av hemtjänst

Äldrenämnden har under de två senaste åren hävt ett flertal kontrakt med hemtjänstutförare. I början av 2018 hade staden sammanlagt 21 hemtjänstutförare. I slutet av året var det enbart nio utförare kvar. För fem utförare hävdes avtalen på grund av avtalsbrott, två utförare fick sina avtal uppsagda på grund av att de inte fått någon brukare under ett år, ett företag hade gått i konkurs och övriga utförare avslutade sina kontrakt på egen begäran.

*Dataanalys*

Den form av uppföljning som resulterat i hävningar av externa hemtjänstutförare är bland annat den som baseras på dataanalys. Staden har sedan ett antal år tillbaka upphandlat det digitala tidsregistreringssystemet Phoniro Care. Systemet används av anordnarna för att registrera utförd tidsinsats genom att personalen kvitterar start och slut på besöket via en mobiltelefon. Genom systemet kan utredare på äldreförvaltningen övervaka registrerade hemtjänsttimmar. Utredarna ägnar stora tidsresurser åt analys av hemtjänsttimmar i stadens system.

*Tillgänglighetsringningar*

Till följd av att stora resurser lades på dataanalys har kvalitetsuppföljningen och utvecklingsarbetet nedprioriterats i viss utsträckning. Exempelvis hade äldreförvaltningen planerat att genomföra tillgänglighetsringningar under 2018. Men på grund att arbetet med hävningen av stadens största privata hemtjänstutförare behövde resurser omfördelas till den processen. Tillgänglighetsringningar är planerade att istället genomföras under 2019. Tillgängligheten utvärderas genom att utredare ringer samtliga utförare vid två tillfällen utanför kontorstid. För att utföraren ska bli godkänd måste utföraren ringa tillbaka efter senast 30 minuter. Icke godkända utförare ska skriva en orsaksanalys och åtgärdsmodell som skickas till äldreförvaltningen.

*Tematisk uppföljning*

Inom hemtjänsten, liksom för särskilt boende för äldre, genomförds det tematiska uppföljningar. Exempelvis genomfördes under hösten 2017 en tematisk uppföljning avseende avvikelserapportering inom hemtjänsten i syfte att öka antalet registrerade avvikelser i Treserva. De insatser som genomfördes i samband med detta bedöms utifrån 2018 års resultat inte gett någon dokumenterad effekt.

*Enkäter*

I likhet med uppföljning av äldreboenden används Socialstyrelsens brukarundersökning för att kartlägga brukarnöjdheten. Inom hemtjänstverksamheten är det särskilt svårt undersöka kvaliteten i vården i mötet mellan brukare och vårdgivare. Utredarna får nämligen inte närvara i brukares bostäder. Därför blir Socialstyrelsens brukarundersökning väsentlig för att kunna identifiera brister i vårdkvaliteten. Om resultaten för en utförare är anmärkningsvärt låga eller försämras från ett år till ett annat, används det som en indikator på att en djupare uppföljning behöver genomföras.

*Avtalsuppföljning*

I avtalsuppföljningen av hemtjänstutförare analyseras en del av kraven som ställs på utföraren i avtalet. För att följa upp respektive krav har äldreförvaltningen tagit fram bedömningsgrunder för att kravet ska anses vara uppfyllt. Avtalsuppföljning inom hemtjänsten genomförs var tredje år eller i samband med tecknande av nytt avtal. Samtliga hemtjänstutförare tecknade nya avtal i december 2018, varför avtalsuppföljningar planeras att genomföras under 2019.

I mallen för avtalsuppföljningen anges uppföljningspunkter, vilka utgår från avtalsformuleringarna. I vissa fall är uppföljningspunkterna formulerade i enlighet med kraven i avtalet, i andra fall har kraven brutits ned och konkretiserats. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av de två senast upprättade avtalsuppföljningarna av extern utförare.[[11]](#footnote-11) Av uppföljningsprotokollen framgår att ett relativt stort antal avtalspunkter följs upp och bedöms (75 stycken). Det saknas dock ett flertal bedömningspunkter i förhållande till avtalet och det har även exkluderats ett antal punkter från den ursprungliga uppföljningsmallen. Det är således inte fråga om en fullständig uppföljning omfattande samtliga avtalspunkter.

Noterbart är att merparten av de kvalitetskrav som vi bedömer vara icke uppföljningsbara (se avsnitt 7.1) inte ingår i äldreförvaltningens avtalsuppföljning. För ett avtalskrav konstateras till och med i uppföljningsmallen att det saknas adekvata möjligheter att göra en bedömning om utföraren lever upp till kvalitetskravet på grund av formuleringen av kravet.

I likhet med uppföljningen av särskilt boende kompletteras uppföljningen av enskilda avtalspunkter med en sammanfattande kommentar som avser det övergripande avtalsområdet.

## Utförarnas synpunktshantering regleras i avtal

I avtal med utförare av särskilt boende finns krav avseende synpunkts- och klagomålshanteringen. Avtalet gör gällande att den enskilde ska veta var denne kan vända sig för att lämna synpunkter eller klagomål på verksamheten. Utföraren ska också informera den enskilde, anhöriga och legala företrädare om att synpunkter kan lämnas till Sundbybergs stad. Den enskilde ska av utföraren få återkoppling inom sju dagar. Synpunkter och klagomål som lämnas till utföraren skickas inte till staden per automatik. Däremot anges i avtalet att en sammanställning över klagomål samt vidtagna åtgärder, eller föreslagna åtgärder, ska lämnas till staden vid begäran.

Hemtjänstavtalet innehåller också krav på utförarnas rutiner för synpunkt- och klagomålshantering. I rutinen ska beskrivas hur information ges till brukare om stadens system för synpunkter och klagomål. Utföraren får enbart använda stadens blankett för synpunkter och hantera dem i enlighet med stadens policy för synpunkter och klagomål. Rutinen ska också innehålla information om hur information ges till brukare om dennes rätt att vända sig till biståndshandläggare för hjälp att välja en annan utförare.

Om en synpunkt eller klagomål inkommer till staden tas den emot av äldrenämndens nämndsekreterare. Nämndsekreteraren förmedlar synpunkten till berörd enhetschef. Utredarna på utveckling- och uppföljningsenheten tar också del av denna information men involveras inte på något annat sätt i ärendet.

## Återrapportering till nämnd sker genom tertialrapporter och uppföljningsrapport

Äldrenämnden tar del av uppföljningsresultaten genom en årlig uppföljningsrapport och tertialvisa delrapporteringar. Härutöver informeras nämndens ordförande vid särskilda händelser, till exempel om förvaltningen misstänker att en utförare gjort sig skyldig till någon form av avtalsbrott.

Den senaste uppföljningsrapporten avser 2018 och behandlades i nämnden som ett informationsärende den 25 april 2019. Uppföljningsrapporten innehåller separata analyser av respektive verksamhetsområde och analysmetod. Dessutom görs även en sammanvägd bedömning av varje verksamhetsområde utifrån resultaten från de olika analysmetoderna. Avslutningsvis redovisas vilka utvecklingsområden förvaltningen bedömer vara mest väsentliga under kommande år.

Nämnden tar även löpande del av uppföljningsresultaten genom tertialrapporter. Uppföljningen av utförare i tertialrapport 1 redovisas i ett särskilt avsnitt. I avsnittet om uppföljning beskrivs vilka uppföljningar som genomförts och uppföljningarnas resultat. Det material som ligger till grund för uppföljningsrapporten och tertialrapporterna, det vill säga grunddokumentation i form av åtgärdsplaner och notade avvikelser, diarieförs och arkiveras.

Inom äldreförvaltning pågår för närvarande ett arbete med att utforma en ny uppföljningsmodul i verksamhetssystemet Stratsys. Modulen syftar till att möjliggöra en enhetlig, strukturerad och tydlig uppföljningsprocess samt en tydligare rapportering till ledning och nämnd.

## Nämndens sanktionsmöjligheter skiljer sig mellan avtal

I avtalet för hemtjänst och avtalet för särskilt boende beskrivs vilka sanktionsmöjligheter staden har gentemot utföraren. Av avtalet för särskilt boende framgår att staden vid brister i utförarens verksamhet har rätt att kräva en åtgärdsplan, utdela vite samt häva avtalet. I avtalet specificeras under vilka omständigheter de olika sanktionerna kan användas. Exempelvis beskrivs att vite kan utgå om utföraren inte inkommit med en åtgärdsplan till staden inom angiven tid eller att planen innehåller så allvarliga brister att den inte kan godkännas av staden.

I avtalet för hemtjänst saknas skrivningar som möjliggör staden att utdela vite. Stadens sanktionsmöjligheter består istället av anmärkning, åtgärdsplan och hävning. Av avtalet framgår förutsättningarna för att staden ska kunna tillgripa respektive sanktion. Enligt uppgift är det ett medvetet val att inte ha med möjlighet att utdela vite i avtalet för hemtjänst, då äldreförvaltningen bedömer att hävning av oseriösa företag är att föredra.

## Vår bedömning

Enligt vår bedömning äldrenämndens uppföljningsverksamhet i allt väsentligt ändamålsenlig. Uppföljningen är välplanerad, bedrivs i tillräcklig omfattning och är uppbyggd kring en organisation som vi bedömer vara väl utformad för ändamålet.

I äldreförvaltningens nya organisation finns en enhet för uppföljning med tre utredningstjänster avsatta till uppföljningsarbetet. Enligt vår bedömning ger nuvarande organisation goda förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig uppföljning. Utredarna är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, vilket bidrar till att avtalsuppföljningen blir en integrerad del av inköpsprocessen. Uppföljningen bygger på en plan som innehåller relevant information och som lever upp till fullmäktiges krav. Som stöd i avtalsuppföljningen används mallar men uppföljningen bygger också på mer kvalitativa bedömningar som fångar det övergripande perspektivet. Den formella avtalsuppföljningen kompletteras även av andra uppföljningsformer som bidrar till att öka förvaltningens möjligheter att fånga upp brister i utförarnas verksamhet och att göra en helhetsbedömning. Resultaten av uppföljningen rapporteras till nämnden tre gånger per år, vilket är tillräckligt.

I granskningen framkommer ett par områden med förbättringspotential. Vissa bedömningskriterier i uppföljningsmallarna är betydligt mer konkretiserade än kravställningarna i avtalet. Det finns enligt vår bedömning skäl att se över dessa avtalsformuleringar i syfte att stärka kopplingen mellan avtalskrav, uppföljning och eventuellt krav på åtgärd. Vidare noterar vi att trappstegen i nämndens sanktionsmodell är olika utformade i avtalet för hemtjänst och äldreboende. Inom hemtjänst saknas möjlighet för staden att utdela vite vid avtalsöverträdelser. Enligt vår bedömning saknas en sanktionsnivå mellan åtgärdsplan och hävning av avtalet. Att lyfta in vite som sanktion skulle utöka nämndens uppsättning av ingripandeverktyg och potentiellt förbättra utsikterna till att hitta lämpliga åtgärder i relation till avtalsöverträdelsen.

# Social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljningsarbete

## Kvalitetskansliet styr social- och arbetsmarknadsförvaltningens uppföljningsarbete

I september 2018 inrättades ett kvalitetskansli med tre tjänster och underordnat avdelningen för stöd och utveckling. Kvalitetskansliets kvalitets- och uppföljningssamordnare har det övergripande ansvaret för uppföljningen. I rollen som uppföljningssamordnare ingår bland annat att utarbeta strategier för uppföljningen av utförare, ta fram nämndens uppföljningsplan och samordna de utredare på förvaltningens enheter som utför uppföljningen. Till skillnad från utvecklings- och uppföljningsenheten på äldreförvaltningen saknar kvalitetskansliet egna utredare. Uppföljningen genomförs av personer på andra enheter med ansvar för de avtal som ska granskas. Utöver samordnaren finns sammanlagt nio tjänster knutna till kvalitetskansliet som har till uppgift att utföra granskningen utifrån uppföljningssamordnarens direktiv. Dessa tjänster är enbart delvis knutna till uppföljningsarbetet.

Kvalitetskansliets roll och arbetssätt är fortfarande under uppbyggnad och 2019 blir det första året då den nya strukturen för uppföljning implementeras. Den tidigare strukturen för uppföljning av externa utförare är inte känd för intervjuade på social- och arbetsmarknadsförvaltningen.

## Verksamhetsföreträdare har inflytande över kravställningarna

Upphandlingsenheten och samordnare för kvalitetskansliet träffas regelbundet, ungefär varannan vecka. Vid framtagandet av förfrågningsunderlag finns tre funktioner representerade: upphandlare, verksamhetsföreträdare och samordnare för kvalitetskansliet. Upphandlaren ansvarar för det lagtekniska, verksamhetsföreträdaren bidrar med sakkompetens och samordnare för kvalitetskansliet har vid dessa tillfällen möjlighet att bidra med erfarenheter från genomförda uppföljningar. Enligt kvalitetssamordnaren är det framförallt verksamhetsföreträdarna som bestämmer vilka kvalitetskrav som ska ställas på utföraren. Förhoppningen är att kvalitetskansliet framgent ska kunna bidra mer när det kommer till underlag för kommande upphandlingar.

## Social- och arbetsmarknadsförvaltningens uppföljningsplan hanteras i förvaltningsgruppen

Social- och arbetsmarknadsnämnden fastställde en uppföljningsplan den 5 mars 2019. Planen är framtagen av kvalitets- och uppföljningssamordnare och verksamhetscontroller på social- och arbetsmarknadsförvaltningen. Inför framtagandet av planen har risker och prioriteringar diskuterats med förvaltningsgruppen, i vilken förvaltningschef och avdelningschefer ingår. Av planen framgår att förvaltningen valt att prioritera avtalsuppföljning av auktoriserade leverantörer för arbetsmarknadsåtgärder och vuxenutbildning. Utöver arbetsmarknadsåtgärder och vuxenutbildning kommer utförare inom verksamhetsområdena barn och unga, familjerådgivning, LSS-verksamhet, missbruksvård och socialpsykiatri följas upp under året. Anledningen till att arbetsmarknadsåtgärder prioriterades var att denna avtalsform är nyligen implementerad och omfattar ett stort antal utförare.

I uppföljningsplanen finns beskrivet vilka lagar som är tillämpliga för uppföljningsverksamheten, prioriteringar för 2019, vilka moment som ingår i avtalsuppföljningen, hur många aktörer som ska följas upp genom platsbesök, övriga metoder som ska användas i genomförandet, hur resultaten ska redovisas och vika åtgärder som ska vidtas om brister identifieras. Av planen framgår att uppföljningen ska genomföras under 2019. Härutöver tillhandahålls inga ytterligare uppgifter om när kontrollerna ska genomföras.

## Kvalitetskansliet upprättar ny struktur för uppföljningen

Uppföljningen av externa utförare utgår från nämndens uppföljningsplan som fastställdes den 5 mars 2019. Av uppföljningsplanen framgår att avtalsuppföljningen ska i första hand vara stödjande och dialoginriktad. En bedömning av huruvida utföraren lever upp till kraven i avtalet ska dock alltid göras. Avtalsuppföljningen genomförs genom platsbesök, enkätundersökningar och löpande kontroll av utförarnas ekonomiska stabilitet.

Kvalitetskansliet har sedan dess bildade arbetat med att upprätta en struktur för avtalsuppföljningen av arbetsmarknadsinsatser, LSS-verksamhet, socialtjänst och vuxenutbildning. I nuläget finns mallar och bedömningskriterier för vissa av dessa verksamheter. Avtalsuppföljningen omfattar inte samtliga delar av tecknade avtal, utan avser fem granskningsområden: lokaler, kvalitetsledningssystem, dokumentation, arbetssätt samt ledning och personal. Om avtal ska följas upp inom andra områden än socialtjänst, LSS-verksamhet, arbetsmarknadsinsatser eller vuxenutbildning används leverantörens anbud direkt som grund för avtalsuppföljnigen.

I social- och arbetsmarknadsförvaltningens uppföljningsmallar finns ett antal granskningspunkter under respektive delområde. Även om de fem utvalda granskningsområdena är desamma inom samtliga områden är granskningspunkterna olika beroende på vilken verksamhet som följs upp. Noterbart är att uppföljningsmallarna är mer generellt utformade jämfört med äldreförvaltningens mallar, vilka i högre grad utgår från specifika avtalsformuleringar.

Inom arbetsmarknadsområdet och vuxenutbildning finns det ännu inga mallar framtagna. För vuxenutbildning är planen att uppföljningsmallar ska tas fram under hösten 2019 och att uppföljningen av utförarna inom detta område ska utgå från dessa mallar. Arbetet med framtagandet av mallar påbörjades i juni, då det tillsattes en tjänst inom vuxenutbildningen som är kopplad till kvalitetskansliet. Vad gäller arbetsmarknadsinsatser har förvaltningen valt att genomföra mer informella avtalsuppföljningar som bygger på dialogmöten med utföraren.

Vi har tagit del av tolv genomförda uppföljningar i social- och arbetsmarknadsnämndens ansvarsområde. Bland dem ingår utförare av arbetsmarknadsinsatser, vuxenutbildning, ombudsverksamhet, jour- och familjehem, familjerådgivning samt en leverantör av glasögon och synundersökningar. Vid två av dessa uppföljningar har framtagna mallar använts. I likhet med äldrenämndens uppföljningsmall kompletteras checklistgranskningen med mer kvalitativa sammanfattande bedömningar. Noterbart är att vid uppföljningen av familjerådgivning skickades en enkät ut till utföraren, som på egen hand fick uppge hur väl verksamheten levde upp till avtalets krav. Enligt uppföljningssamordnaren finns en medvetenhet om riskerna med uppföljning som bygger på självskattning. Enkäten utgör därför enbart ett komplement till andra uppföljningsmetoder.

I nuläget använder sig utredarna i huvudsak av platsbesök som metod för avtalsuppföljningen. I ett platsbesök ingår i de flesta fall till exempel intervju med verksamhetsföreträdare, dokumentgranskning och granskning av lokaler. Kvalitetskansliet planerar att framöver arbeta med enkäter för att samla in information om utförarnas verksamheter.

De avtal som tecknats efter direktupphandling omfattas inte av nämndens uppföljningsplan. Istället ansvarar den chef som skrivit under direktupphandlingsavtalet för uppföljningen av detsamma. Vad gäller gruppboenden har förvaltningen direktupphandlat platser när det finns behov av fler än vad stadens egna gruppboenden kan tillhandahålla. Personal som ingår i kvalitetskansliet följer upp dessa direktupphandlingar men använder inte den mall som finns framtagen för uppföljning av egna boenden. Avsikten är att i framtiden göra det.

## Synpunktshanteringen har systematiserats

Enligt kvalitetssamordnaren fanns tidigare inom social- och arbetsmarkandsförvaltningen ingen systematisk hantering av synpunkter på utförare. Om synpunkter och klagomål kom in muntligt dokumenterades inte alltid detta, utan det hanterades informellt utan att ett särskilt ärende upprättades. Enligt intervjuade på förvaltningen har rutinerna kring detta formaliserats. Det råder medvetenhet om att synpunkter kan komma att utgöra ett bevis vid en avtalstvist och att det därför är viktigt att dessa dokumenteras. Kvalitetskansliet har upprättat en gemensam mapp för synpunkter på leverantörer och står i begrepp att ta fram en dokumenterad processbeskrivning.

Vår avtalsgranskning visar dock att hanteringen av synpunkter skiljer sig åt beroende på vilken verksamhet som berörs. I tre av fem granskade avtal, vilka avser arbetskollektiv, behandlingshem och gruppboende för vuxna, anges att utföraren ska ha rutiner för hanteringen av synpunkter och klagomål. I avtalet rörande arbetsmarknadsinsatser och daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder ställs däremot mer långtgående krav på utföraren. Förutom att det ska finnas rutiner för klagomål ställs i det förstnämnda avtalet krav på att utföraren ska rapportera allvarliga klagomål till staden och i det sistnämnda anges att utföraren årsvis ska lämna en sammanställning till staden över klagomål och relaterade vidtagna åtgärder.

## Återrapportering till nämnd sker genom tertial- och uppföljningsrapporter

Resultaten av uppföljningen ska redovisas till nämnden genom tertialrapporter och en särskild uppföljningsrapport som ska ligga som en bilaga till nämndens verksamhetsberättelse.

I nämndens tertialrapport 1 under 2019 redovisas uppföljningsmetod, datum, leverantör och verksamhetsområde för respektive uppföljning. Härutöver beskrivs kvalitetskansliets arbete med att ta fram nya rutiner för verksamhets- och avtalsuppföljningen. Under föregående verksamhetsår upprättades ingen uppföljningsrapport för 2018 års uppföljningsverksamhet. Under denna gransknings genomförande är varken nämndens tertialrapport 2 eller uppföljningsrapport framtagna. Vi har därför inte kunnat granska dessa dokument.

## Regleringen av sanktioner ser olika ut beroende på avtal

För att bedöma huruvida social- och arbetsmarknadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig reglering av avtalsavvikelser har fem avtal granskats. Genomgången visar att regleringen av detta skiljer sig mellan avtal.

I auktorisationsvillkoren för arbetsmarknadsinsatser tillskrivs nämnden två sanktioner vid händelse av påträffade brister i utförarens verksamhet: varning eller avauktorisation. Nämndens sanktionsmöjligheter är betingad vilket krav utföraren inte uppfyller. Exempelvis kan enbart en varning utdelas om utföraren inte har rutiner för hantering av synpunkter, klagomål, fel, brister och avvikelser, medan brister i hantering av nycklar kan resultera i både en varning och avauktorisation.

Ramavtalen för behandlingshem evidensbaserad vård samt för arbetskollektiv innehåller identiska skrivningar avseende kvalitetsbrister. Om en brist utifrån avtalet påträffas utgår vite. Om åtgärd inte vidtagits kan ytterligare vite utgå eller avtalet hävas.

Avtalet för daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder innehåller tre åtgärder nämnden kan vidta: varning, varning med beställningsstopp och hävning av avtal. Hävning av avtalet ska omedelbart om beställaren bedömer avtalsbrotten som väsentligt eller vid en eller flera varningar.

I det sista avtalet som ingår i granskningen (direktupphandlingsavtal LSS gruppboende) anges att nämnden vid brister kan avhjälpa bristen på utförarens bekostnad eller göra avdrag på ersättningen. Därtill kan nämnden omedelbart häva avtalet med leverantören om vissa förutsättningar är uppfyllda, till exempel om leverantören försatts i konkurs.

## Vår bedömning

Under 2018 gav social- och arbetsmarknadsnämnden förvaltningen i uppdrag att inrätta ett kvalitetskansli. Sedan dess har ett det påbörjats ett arbete med att systematisera uppföljningsarbetet. Enligt vår bedömning har flera viktiga steg tagits mot en mer välfungerande uppföljningsverksamhet. Det är positivt att nämndens uppföljningsplan är framtagen utifrån en riskanalys, att kvalitetskansliet har påbörjat ett arbete med att ta fram uppföljningsmallar och att det finns en plan för återrapportering till nämnden. Det återstår dock fortfarande delar som kan förbättras.

I nuläget är det framförallt verksamhetsföreträdarna som bestämmer vilka krav som ska ställas på de externa utförarna. För att knyta samman inköpsprocessen ser vi det som väsentligt att de som genomför avtalsuppföljningarna ges inflytande i framtagandet av kravställningar. Vidare är det viktigt att kvalitetskansliet tar fram uppföljningsmallar för samtliga verksamheter. Uppföljningsmallar effektiviserar uppföljningsarbetet och säkerställer att utförare bedöms utifrån samma grunder.

Granskningen visar att avtalen innehåller olika krav på utförarna avseende synpunktshantering. I vissa avtal är kraven mer långtgående än andra. Enligt vår bedömning finns inga rimliga skäl varför utförare inom vissa, men inte andra, verksamheter behöver rapportera synpunkter till staden.

Avtalen skiljer sig också åt när det kommer till nämndens åtgärdsmöjligheter vid brister i utförarnas verksamhet. Vi ställer oss framförallt tveksamma till sanktionstrappan i ramavtalen för behandlingshem samt för arbetskollektiv. Enligt dessa avtal ska det utgå vite om en avvikelse påträffas i förhållande till avtalet. Att utdela vite är dock en relativt kraftig sanktion och kommer troligtvis inte användas om mindre brister identifieras. För att undvika att brister lämnas utan åtgärd bör därför avtalen kompletteras med skrivningar om utdelning av varning samt inkrävande av åtgärdsplaner.

Avslutningsvis kan vi notera att social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljningsplan saknar en tidsplan eller med vilken frekvens kontroller ska göras. Kommunfullmäktiges antagna styrmodell ställer krav på en tidsplan.

# Granskning av äldrenämndens avtal

## Hemtjänst

Stadens hemtjänstutförare är upphandlade enligt ett LOV-avtal. I nuläget är sju privata utförare samt egen regi anslutna till detta avtal och utvärderas var tredje år enligt avtalet krav på utföraren. Vår granskning visar att huvuddelen av avtalets formulerade krav är att betrakta som uppföljningsbara. Ett relativt stort antal, drygt 40 av sammanlagt 195 kravställningar, har vi dock bedömt som svåra eller omöjliga att följa upp. Enligt vår bedömning kan 133 krav kategoriseras som uppföljningsbara och 18 som kvantifierbara.

Icke uppföljningsbara kravställningar var vanligast förekommande inom områden med bäring på utbildning och erfarenhet samt vårdaktiviteter. Exempel på kravformuleringar som vi bedömer vara svåra eller omöjliga att följa upp är att ”personalen ska få kontinuerlig utbildning av utföraren” och att ”utföraren ska sträva efter att anställa utbildade undersköterskor för utförande av omsorgsinsatser.” Det förstnämnda kvalitetskravet avser utbildning i hygienrutiner. Det är dock svårt – om inte omöjligt – för staden att utifrån kravformuleringen bedöma om utföraren lever upp till kravet. Det definieras inte vad som avses med *kontinuerlig*, varför utföraren i praktiken kan erbjuda utbildningsinsatser såväl varje halvår som var femte år. I avtalsformuleringen uttrycks inte någon lägstanivå för vad som är godtagbart. Det andra exemplet är också svårt att följa upp på ett adekvat sätt, eftersom det är formulerat på ett vis som ställer utförarens *strävan* i centrum för kravet, istället för den faktiska verksamheten. Det saknas dessutom en konkretisering av lägsta godtagbara gränsen för andel undersköterskor i personalstyrkan. Detta problem noteras även i äldreförvaltningens egen uppföljningsmall. Enligt intervjuade utredare är de medvetna om problematiken kring att använda begrepp som ”sträva” eller ”prioritera” i kravformuleringar. Anledningen till att de ändå förekommer beror på att det för vissa delar av verksamheten är svårt att formulera strikta krav eller enligt deras bedömning icke önskvärt, eftersom det kan minska utförarnas flexibilitet i vissa situationer, exempelvis vid rekryteringar.

Flest kvalitetskrav som är svåra eller omöjliga att följa upp berör hemtjänstens vårdaktiviteter. Bland annat anges att ”kundens bästa ska vara i fokus”, att ”utföraren ska sträva efter att kunden ska få så stor valfrihet som möjligt gällande tidpunkt för promenader” och att ”insatser som ökar kundens trygghet ska prioriteras”. Det första kravet är relevant men svårt att följa upp på grund av vagheten i begreppet ”kundens bästa”. De två senare formuleringarna är olyckliga med anledning av att de uttrycks som att utföraren ska ”sträva” och ”prioritera” vissa insatser. Kraven berör således snarare utförarens intentioner och goda vilja, än de insatser som brukarna faktiskt tar del av.

I avtalet finns flera goda exempel på avtalsformuleringar som är relevanta, uppföljningsbara och tydligt specificerade. Exempelvis anges att verksamhetschef ska ha minst sex månaders praktiskt erfarenhet av arbete som chef med budget- och/eller personalansvar, att verksamhetschef eller denna ersättare ska vara tillgänglig under kontorstid kl. 8–17 på vardagar, att genomförandeplanen ska uppdaterat var sjätte månad eller vid större förändringar i beställningen från handläggaren, att utföraren var 14:e dag ska hjälpa kunder med att testa trygghetslarm och att ny utförare ska kunna ta emot kunden inom 24 timmar. Dessa avtalskrav är så tydligt preciserade att det vid en avtalsuppföljning inte borde råda någon tvekan huruvida utföraren lever upp till kraven eller ej.

Av diagrammet ovan kan utläsas att andelen icke uppföljningsbara krav är ojämnt fördelat mellan de olika områdena. Som tidigare nämnts är det relativt vanligt att kraven inom vård och aktiviteter gentemot brukare samt utbildning och erfarenhet är svåra att följa upp. Andelen icke uppföljningsbara krav som berör säkerhet och krishantering är också jämförelsevis hög jämfört med övriga områden. Samtidigt finns ett flertal områden med enbart uppföljningsbara eller uppföljningsbara och målspecificerade krav.

De former av kvalitetskrav som staden ställer på utförare kan också beskrivas utifrån Denabedians definition. Den vanligast förekommande kvalitetstypen enligt denna definition är strukturella kvalitetskrav. Med ett strukturellt kvalitetskrav avses bland annat resurser, organisering av resurser, management, personalens kompetens och säkerhetsrutiner. Som diagrammet ovan visar, är merparten av de strukturella kvalitetskraven uppföljningsbara. Processkraven är betydligt färre och i högre grad icke uppföljningsbara. Som tidigare nämnts avser processkvalitet interaktionen mellan vårdgivare och brukare. Denna form av kvalitet brukar anses vara den svåraste att definiera, då kvaliteten som åsyftas ligger i mötet mellan individer. Det avspeglas också av våra resultat. Få krav på utföraren är formulerade utifrån effekten av den vård som bedrivs. I avtalet identifierades enbart fem krav som kan kategoriseras som effektkvalitet.

## Särskilt boende för äldre

Kraven på utförare av särskild boende för äldre regleras genom ett LOV-avtal. Granskningen visar att huvuddelen av kravställningarna i avtalet är uppföljningsbara. Av sammanlagt 229 analyserade kravformuleringar är 52 att betrakta som ej uppföljningsbara, 158 som uppföljningsbara och 19 krav lever upp till kriterierna för att anses vara kvantifierbara.

De kvalitetskrav som vi bedömt vara ej uppföljningsbara är formulerade på ett likartat sätt som motsvarande krav i hemtjänstavtalet. I vissa fall är begrepp inte nedbrutna och i andra fall avser kravet utförarens strävan eller ambitioner. Exempel på sådana formuleringar är ”utföraren ska *sträva* efter regeringens mål gällande utveckling av välfärdsteknologi”, ”bostaden ska vara så stor att det finns *tillräckligt* med utrymme för egna tillhörigheter och förvaringsutrymme”, ”utföraren ska *eftersträva* att det finns möjligheter för den enskilde att kommunicera på sitt modersmål”, ”utföraren ska omedelbart vidta *åtgärder* gentemot personal som misstänkts begå brott mot den enskilde”, ”utföraren ansvarar för att *social hållbarhet* upprätthålls, ”utföraren ska säkerställa en *god* introduktion vid nyanställningar samt för vikarier” och ”utföraren ska *arbeta aktivt* för att öka antalet heltidsanställningar”. I flera av dessa fall finns enligt vår bedömning möjlighet att formulera kravet på ett sätt som förbättrar förutsättningarna för uppföljning. För kravet avseende åtgärder vid brott mot brukare skulle till exempel avtalet kunna hänvisa till en riktlinje för incidenthantering. I kravet gällande introduktion för nyanställda skulle det kunna specificeras vad som ska ingå och avseende bostadsutrymme skulle det vara möjligt att precisera en lägsta godtagbar boyta, vilket skulle göra kravet kvantifierbart.

Merparten av kravställningarna i avtalet för särskilt boende för äldre avser sociala aktiviteter och vårdaktiviteter. I övrigt är det relativt många krav som rör tillgänglighet och bemanning, diet och nutrition, utbildning och erfarenhet, lokal och inventarier samt säkerhet och krishantering. Området utbildning och erfarenhet utmärker sig genom den höga andelen krav som bedömts som ej uppföljningsbara. Det som medfört denna fördelning är flera krav som beskrivs i allmänna ordalag, exempelvis att ”utföraren ansvarar för att tillse att personalen har rätt kompetens för att kunna utföra sina uppgifter gentemot aktuell målgrupp” och att det inte konkretiseras vad som avses med att utföraren ansvarar för *regelbundna* eller *kontinuerliga* utbildningsinsatser inom diverse områden.

De flesta krav i avtalet, närmare bestämt 157 av 229, är så kallade strukturella kvalitetskrav. 71 kvalitetskrav avser sådan typ av kvalitet som i granskningen definieras som processkvalitet och enbart ett krav avser effekten av utförd verksamhet. Noterbart är att en större andel av processkraven är uppföljningsbara jämfört med i hemtjänstavtalet. Det förklaras av att det i avtalet för särskilt boende finns fler krav som avser renodlade vårdaktiviteter. Dessa krav är uppföljningsbara i större utsträckning än kraven på sociala aktiviteter. Fördelningen inom kravområdet vårdinsatser och sociala aktiviteter får stort utslag på kategorin för processkvalitet, då dessa två i regel sammanfaller med varandra.

## Vår bedömning

I vår granskning av äldrenämndens avtalsdokument har sammanlagt 424 krav analyserats utifrån uppföljningsbarhet, vilken del av verksamheten kravet omfattar och vilken form av kvalitet som avses.

Överlag är kravställningarna formulerade på ett sätt som gör dem uppföljningsbara. En inte helt obetydlig del av kravformuleringarna är dock enligt vår bedömning svåra att följa upp. Flera av dessa krav är formulerade som att utföraren ska sträva efter något eller som att en viss aktivitet ska göras regelbundet. Intervjuade utredare är medvetna om att det förekommer en problematik med dessa typer av krav, men har samtidigt valt att använda dem för att inte låsa utföraren till vad de anser vara alltför specifika krav. Enligt vår bedömning finns dock skäl att se över dessa former av formuleringar vid nästa revidering av upphandlingsdokumenten. Forskning visar att otydliga kvalitetskrav ökar risken för att utföraren agerar opportunistiskt vilket mycket väl kan leda till att kvaliteten försämras i den tjänst som levereras.[[12]](#footnote-12) Vidare rekommenderar vi att förvaltningen gör en bedömning om den stora mängden krav minskar effekten av styrningen. Vi ifrågasätter att det går att göra en rimlig helhetsbedömning utifrån det stora antalet krav – inte minst med tanke på att flera krav inte är uppföljningsbara.

Genomgången av avtalens kvalitetskrav visar att merparten av kraven avser så kallad strukturell kvalitet och att en relativt stor andel också utgörs av processuell kvalitet. En marginell del av kraven avser effekter av den tjänst som levereras. Denna fördelning var förväntad utifrån tidigare forskning: strukturella krav är enklast att formulera och effektkrav svårast. Vi menar att möjligheterna att införa fler effektkrav bör undersökas i samband med nästa revidering av upphandlingsdokumenten. Dessa krav kan utgöra ett komplement till övriga former av kvalitetskrav.

I båda avtalen finns bestämmelser som säkerställer allmänhetens insyn i verksamheten som överlämnats till privat utförare.

# Social- och arbetsmarknadsnämndens avtal

## Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder

Kraven på utförare av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder regleras genom ramavtal. Vi har tagit del av och analyserat avtalet som avser verksamheten Cameleonten. Merparten av avtalets krav på kvalitet är enligt vår bedömning uppföljningsbara. Av sammanlagt 127 analyserade kravformuleringar är 21 stycken ej uppföljningsbara, 100 uppföljningsbara och 6 krav kvantifierbara.

De kravställningar som bedömts som ej uppföljningsbara påminner om dem som tidigare beskrivits från andra avtal. Exempelvis anges i avtalet att ”utföraren ska tillse att personalen *kontinuerligt* ges erforderlig utbildning …”, att utföraren *regelmässigt* ska rapportera och informera om verksamheten till beställaren” och att ”god kontinuitet i arbetssätt och personal ska aktivt *eftersträvas* i arbetet med den enskilde”.

Värt att lyfta fram är också att avtalet ställer krav på att utföraren ska följa Personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen ersättes den 25 maj 2018 med dataskyddsförordningen (GDPR), och är således inte länge gällande.

Diagrammet ovan visar, i likhet med avtalen för hemtjänst och särskilt boende, att det tycks vara svårast att formulera uppföljningsbara krav inom utbildning och de aktiviteter som avser kärnverksamheten (här benämnt som stöd- och serviceaktiviteter). De krav som avser tillgänglighet och bemanning har också en relativt hög andel ej uppföljningsbara krav. Till skillnad från i äldrenämndens avtal ställs inga miljökrav på utföraren.

En relativt stor andel av kvalitetskraven är så kallade strukturella krav. Av de analyserade kraven är 98 strukturella kvalitetskrav, 27 är att beteckna som processinriktade och 2 stycken avser effekt.

## Arbetsmarknadsinsatser

Arbetsmarknadsinsatser som utförs av externa utförare regleras genom auktorisationsvillkor. Auktorisationsvillkoren är uppdelade i generella villkor och specifika villkor. De generella villkoren gäller inom samtliga verksamhetsområden där valfrihetssystemet har införts och de specifika villkoren gäller för ett visst verksamhetsområde. I granskningen ingår såväl de generella villkoren som de specifika.

En klar majoritet av de analyserade auktorisationsvillkoren är enligt vår bedömning uppföljningsbara. Av 40 villkor är fyra ej uppföljningsbara, 34 är uppföljningsbara och 2 kvantifierbara. Överlag är kravställningarna välformulerade och konkreta.

Samtliga krav som bedöms som ej uppföljningsbara berör utbildning och erfarenhet. Bland annat anges att ”det ska senast när verksamheten startar finnas personal i *sådan omfattning* och med *relevant utbildning och erfarenhet* att statliga och/eller kommunala mål för verksamheten kan nås”. Vad som avses med relevant utbildning eller hur stor personalstyrkan behöver vara är inte förtydligat.

Diagrammet nedan visar att de flesta villkor är att beteckna som strukturella kvalitetskrav. Bland auktorisationsvillkoren finns inga krav på kärnverksamheten, det vill säga de insatser som genomförs i syfte att få ut individer på arbetsmarknaden. De krav som kategoriserats inom process avser samtliga framtagandet av genomförandeplan, vilket vi bedömer vara så nära kopplat till genomförandet av insatsen, att den sorteras som ett processuellt kvalitetskrav. Avsaknaden av krav i auktorisationsvillkoren som rör kärnan i verksamhetens innehåll gör det relativt svårt att utläsa vad för typ av tjänst som auktorisationsvillkoren avser. Det framgår däremot tydligare av ersättningsvillkoren.

## Gruppboende för vuxna enligt LSS 9§

För avtal som reglerar kraven på utförare som erbjuder platser på gruppboende för vuxna enligt LSS 9 § har staden tagit fram en avtalsmall för direktupphandlingar. Denna mall används för samtliga avtal med utförare inom detta område. Vi har granskat direktupphandlingsavtalet som staden tecknat med Attendo.

Av 86 analyserade kravställningar har 17 kategoriserats som ej uppföljningsbara, 66 som uppföljningsbara och 3 som kvantifierbara. Den fördelningen ligger i linje med ovan redovisade avtal, bortsett för auktorisationsvillkoren för arbetsmarknadsinsatser. Överlag är vår uppfattning emellertid att merparten av kraven är uppföljningsbara. I avtalet undviks alltsomoftast formuleringar såsom att utföraren ska sträva efter eller prioritera ett visst mål. Men även om merparten av kravställningarna är uppföljningsbara, är vår bedömning att flera krav kan förtydligas.

En stor andel av de ej uppföljningsbara kraven rör utförarens personal, det vill säga kategorin för utbildning och erfarenhet samt tillgänglighet och bemanning. Enligt vår bedömning är det omotiverat att formulera krav på kompetens som att personalen ska vara professionell, ha adekvat utbildning och tillräcklig kompetens, när krav på erfarenhet och utbildning kan formuleras på ett tydligare sätt. Likaså är vi tveksamma till formuleringar som: ”leverantören ska löpande ge personalen adekvat fortbildning, utbildning och handledning”. För det första klargör inte denna formulering vilka krav som ställs på frekvensen av dessa insatser. Ordet ”löpande” kan i detta sammanhang både betyda varje halvår eller var tredje år. För det andra kan ”utbildning” innebära dels interna, och till omfattningen begränsade utbildningsinsatser, dels externa utbildningar som är högskolepoänggenererande.

I avtalet återfinns inga kvalitetskrav som avser effekten av genomförda insatser. Huvuddelen av kraven är strukturella krav (67 stycken) och en mindre del processinriktade (19 stycken). Samtliga krav som vi bedömer vara kvantifierbara finns inom kategorin för strukturella krav.

## Arbetskollektiv

Inom stadens missbruksbehandling finns ett antal externa leverantörer kontrakterade inom ett flertal områden. I detta avsnitt redovisas resultatet från vår analys av stadens avtal med utförare av arbetskollektiv. Till ramavtalet för arbetskollektiv är två leverantörer anslutna. För samtliga utförare av missbruksbehandlingstjänster finns gemensamma krav. Härutöver finns specifika krav på respektive delverksamhet. I redovisningen ingår både de gemensamma och verksamhetsspecifika kraven.

Sammanlagt har 105 krav analyserats. Av dem bedömdes 25 som icke uppföljningsbara, 69 som uppföljningsbara och 11 som kvantifierbara. De krav som bedöms som ej uppföljningsbara innehåller likartade begrepp och formuleringar som beskrivits i tidigare avsnitt. Bland annat anges att ”kontinuerliga genomgångar och brandövningar ska göras”, utan att specificera vad som avses med *kontinuerliga*. Ett exempel på en annan förekommande formulering är att ”vårdgivaren bör erbjuda bra aktiviteter som bidra [*sic!*] till att den enskilde återerövrar kontrollen över sitt liv”. Vad som är att betrakta som *bra aktiviteter* specificeras inte, mer än att de ska resultera i ett visst ändamål.

Som diagrammet ovan illustrerar är en stor andel av kraven icke uppföljningsbara inom exempelvis utbildning och erfarenhet, tillgänglighet och bemanning samt säkerhet och krishantering. Noterbart är också att ovanligt många krav inom information till staden/myndigheter och anställningar är kvantifierbara. Exempel på sådana krav är att ”en skriftlig redovisning ska skickas till handläggaren minst en gång var trettionde dag”. Istället för att använda begrepp som ”regelbundet” eller ”kontinuerligt” specificeras exakt vilka krav som ställs på utföraren.

Av de analyserade kraven bedömer vi att 84 krav är strukturella och 21 krav processinriktade. Inga krav avser effekten av utfört arbete. Samtliga av de krav som bedöms som kvantifierbara tillhör kategorin för krav som avser struktur. Det ligger i linje med föregående resultat och är som tidigare nämnts förväntat: att formulera precisa och mätbara krav för en vårdinsats är svårare än för exempelvis öppettider eller anställningsvillkor.

## Behandlingshem evidensbaserad vård

Ett annat delområde av missbruksbehandling är behandlingshem. Vi har analyserat kravställningarna avseende HVB evidensbaserad vård för både kvinnor och män. Till ramavtalet är nio leverantörer anslutna. I likhet med avtalet för arbetskollektiv kommer både de gemensamma och de verksamhetsspecifika kraven att redovisas.

Enligt vår bedömning utmärker sig detta avtal i det avseendet att kravformuleringarna i regel är formulerade på ett tydligt och uppföljningsbart sätt. Av sammanlagt 125 analyserade krav är 22 ej uppföljningsbara, 82 uppföljningsbara och 21 kvantifierbara.

Det här avtalet är det enda vars fördelning är jämn mellan ej uppföljningsbara krav och kravställningar som är kvantifierbara.

En stor del av de krav som vi bedömer vara välformulerade finns inom området för utbildning och erfarenhet. Bland annat specificeras i regel vad som avses när en utbildningsinsats ska genomföras *kontinuerligt* och jämfört med övriga avtal är det angivit i detalj vilken form av utbildning och erfarenhet som krävs för uppdraget.

Det finns också goda exempel inom området för vårdnadsinsatser. Istället för att till exempel formulera ett krav som att ”Storleken på behandlingsgrupperna ska vara lämpliga”, anges i avtalet exakt hur stora grupperna får vara.

Det finns även i detta avtal ett antal formuleringar som är vaga och otillräckligt specificerade för att kunna betraktas som uppföljningsbara. Exempelvis anges att ”anbudsgivaren bör kunna redovisa bra behandlingsresultat”, utan att definiera vad som är att anse som ett bra resultat. Andra exempel är att ”verksamheten ska ha en kunnig och kompetent ledning” och att ”kontinuerliga genomgångar och brandövningar ska göras”.

Vidare framgår av diagrammet ovan att betydligt färre krav än vanligt bland processkraven är icke uppföljningsbara. I vanlig ordning är det emellertid ovanligt förekommenade med effektmål. Två av avtalets krav är effektkrav, 25 avser processen och 96 strukturen.

## Vår bedömning

I vår granskning av social- och arbetsmarknadsnämndens avtalsdokument har sammanlagt 427 krav analyserats inom 5 olika verksamheter. Resultaten är som helhet jämförbara med äldrenämndens analyserade avtal, men skiljer sig mellan respektive verksamhet.

Det finns vissa generella mönster när det kommer till de kvalitetskrav som vi bedömer vara ej uppföljningsbara. För det första saknas konkretiseringar av vad som avses med begrepp som kontinuerligt och regelbundet och för det andra definieras inte vissa begrepp, såsom *adekvat* utbildning och *tillräcklig* kompetens. För att säkerställa kravställningarnas uppföljningsbarhet är vår bedömning att nämnden ser över vaga formuleringar i upphandlingsdokumentationen med externa utförare. I övrigt rekommenderar vi att nämnden reviderar avtalet för daglig verksamhet genom att hänvisa till dataskyddsförordningen istället för personuppgiftslagen.

Huvuddelen av kraven avser strukturell kvalitet. Det är också inom denna kategori som de flesta kvantifierbara kraven finns. Enbart ett fåtal krav avser effekter av den bedrivna verksamheten. Noterbart är också att vi inte i något avtal kunde hitta krav med bäring på miljö och hållbarhet.

I samtliga avtal finns bestämmelser som säkerställer allmänhetens insyn i verksamhet som överlämnats till privat utförare.

# Svar på revisionsfrågorna

|  |  |
| --- | --- |
| **Revisionsfråga** | **Svar** |
| I vilken utsträckning har nämnden i avtal med utförare ställt ändamålsenliga krav på kvalitet och försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning? | *Äldrenämnden* Granskningen visar att 23 % av granskade krav på kvalitet är formulerade på ett sätt som gör dem svåra eller omöjliga att följa upp. Ungefär 68 % av kraven bedömer vi som uppföljningsbara och 9 % som kvantifierbara. Det finns enligt vår mening möjlighet att genom förtydliganden minska andelen icke uppföljningsbara kvalitetskrav. Nämnden har för både hemtjänst- och äldreboendeverksamheten försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*Granskningen visar att 20 % av analyserade kvalitetskrav är formulerade på ett sätt som gör dem svåra eller omöjliga att följa upp. Ungefär 71 % är enligt vår bedömning uppföljningsbara och 9 % kvantifierbara. Kravställningarnas kvalitet varierar relativt mycket mellan nämndens avtal. Enligt vår bedömning bör det även genomföras en genomlysning av social- och arbetsmarknadsnämndens avtalsformuleringar för att minska andelen icke uppföljningsbara kvalitetskrav.Nämnden har i samtliga granskade avtal försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning.  |
| Vilka former av kvalitetskrav ställs på utförare i avtal?  | *Äldrenämnden* Merparten (75 %) av granskade krav är att betrakta som strukturell kvalitet, en mindre del (24 %) som processuell kvalitet och en mycket liten andel som effektkvalitet (1 %). I övrigt visar granskningen att kraven omfattar ett brett omfång av verksamhetsområden, med allt från krav på miljö till krav på dokumenthantering. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*Av de granskade kraven avser ungefär 77 % strukturell kvalitet, 22 % processuell kvalitet och mindre än 1 % effektkvalitet. Kraven omfattar en rad olika verksamhetsområden, bland annat anställningar och säkerhet. Däremot ställdes inga krav på utförarnas miljöarbete.  |
| Hur ser processen ut för uppföljning och kontroll av uppställda mål på kvalitet? I vilken utsträckning är processen ändamålsenlig och komplett?  | *Äldrenämnden* Enligt vår bedömning bedrivs ett ändamålsenligt uppföljningsarbete inom äldrenämndens ansvarsområde. Uppföljningsprocessen innefattar i allt väsentligt de delmoment som säkerställer en strukturerad och tillräcklig uppföljningsverksamhet. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*Det har på social- och arbetsmarknadsförvaltningen initierats ett arbete med att stärka och systematisera uppföljningen inom nämndens ansvarsområde. Flera steg har tagits i rätt riktning, men det kvarstår fortfarande delar som kan förbättras. Exempelvis saknas uppföljningsmallar inom ett antal verksamhetsområden och de tjänstemän som genomför avtalsuppföljningen bör ges större inflytande i framtagandet av kvalitetskrav.  |
| Är nämndens uppföljningsplan utformad i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning?  | *Äldrenämnden* Ja. Äldrenämndens uppföljningsplan innehåller samtliga av de delar som ska ingå enligt fullmäktiges fastställda styrmodell. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*Nej. Social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljningsplan saknar en tidsplan för uppföljningen, vilket är ett krav enligt stadens styrmodell.  |
| Hur hanteras eventuella klagomål och synpunkter på externa utförare? I vilken utsträckning kan hanteringen bedömas som ändamålsenlig?  | *Äldrenämnden* I avtalen med hemtjänstutförare och utförare inom särskild boende regleras hanteringen av synpunkter och klagomål. Om en synpunkt eller klagomål inkommer till staden tas den emot av äldrenämndens nämndsekreterare. Nämndsekreteraren förmedlar synpunkten till berörd enhetschef. Enligt vår bedömning är hanteringen i allt väsentligt ändamålsenlig. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*I granskade avtal finns reglerat hur synpunkter ska hanteras. Denna reglering skiljer sig dock från avtal till avtal. Enligt vår bedömning finns skäl att se över regelverket i syfte att harmonisera kraven på utförarna och säkerställa en ändamålsenlig synpunktshantering inom samtliga av nämndens verksamhetsområden.  |
| Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering till nämnden? | *Äldrenämnden* Ja. Äldrenämnden tar del av uppföljningsresultaten genom en årlig uppföljningsrapport och tertialvisa delrapporteringar. Härutöver informeras nämndens ordförande vid särskilda händelser, till exempel om förvaltningen misstänker att en utförare gjort sig skyldig till någon form av avtalsbrott. Enligt vår bedömning är denna återrapportering tillräcklig. *Social- och arbetsmarknadsnämnden*Ja. Nämnden tog del av information om genomförda uppföljningar genom tertialrapport 1. Dessutom ska nämnden ta del av information genom tertialrapport 2 samt en särskild uppföljningsrapport vid årets slut. Enligt vår bedömning är detta en tillräcklig återrapportering till nämnden.  |

Sundbyberg den 18 september 2019

Herman Rask Anders Hellqvist

EY EY

# Källförteckning

**Intervjupersoner**

* Enhetschef/utvecklingsstrateg, äldreförvaltningen
* Två utredare på utveckling- och uppföljningsenheten, äldreförvaltningen
* Kvalitets- och uppföljningssamordnare, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
* Placeringssekreterare, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
* Utvecklingsledare, social- och arbetsmarknadsförvaltningen

**Dokument**

* Auktorisationsvillkor för arbetsmarknadsinsatser
* Avtal gällande daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder, LSS § 9:10
* Avtalsuppföljning av FSB – Finsk omsorg 2017
* Avtalsuppföljning av Sollentuna omsorg 2017
* Avtalsuppföljning av Solskiftet 2019
* Avtalsuppföljning av Tule Plaza 2019
* Blankett för nattfasta
* Campbell, S.M., Roland, M.O, & Buetow, S.A. (2000). Defining quality of care. *Social science & medicine*, 51, 1611-1625
* Direktupphandlingsavtal LSS Bostad 9 § 9
* Donabedian, A. (2005). Evaluating the quality of medical care. *The Milbank quarterly*, 83(3), 691-729
* Gemensamma krav på missbruksbehandling
* Hendrikse, G. & Veerman, C. Marketing Co-operatives: an incomplete contracting perspective. *Journal of agricultural economics*, 52(1), 53-64.
* Instruktion för nattfasta
* Isaksson, D., Blomqvist, P. & Winblad, U. (2018). Privatization of social care deliviery – how kan contracs be specified?. *Public management review*, 20(11), 1643-1662.
* Kravspecifikation för kategori A – Behandlingshem evidensbaserad vård
* Kravspecifikation för kategori D – Arbetskollektiv
* LOV-avtal hemtjänst
* LOV-avtal SÄBO
* Mall för avtalsuppföljning barn och unga
* Mall för avtalsuppföljning hemtjänst
* Mall för avtalsuppföljning SÄBO
* Mall för kvalitetsenkät – individuppföljning
* Mall för måltidsobservation
* Mall för uppföljning bostad med särskild service enligt LSS och SOL
* Mall för uppföljning LSS-verksamhet
* Mall för uppföljning missbruksvård
* Mall för uppföljning vuxen/socialpsykiatri
* Rutin för verksamhetsuppföljning – platsbesök
* Social- och arbetsmarknadsnämndens plan för uppföljning av verksamheter 2019
* Äldreförvaltnignens uppföljningsplan 2019
* Äldreförvaltningens uppföljingsrapport 2018
* Äldrenämndens tertialrapport 1 2019
1. Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772. [↑](#footnote-ref-1)
2. David Isaksson, Paula Blomqvist och Ulrika Winblad (2018). Privatization om social care delivery – how can contracts be specified?, *Public Management review,* 20:11, 1643-1662. [↑](#footnote-ref-2)
3. Isaksson, David. (2012). Som man frågar får man svar – vilka kvalitetskrav ställer kommuner vid upphandling av äldreboenden? Uppsala Universitet. [↑](#footnote-ref-3)
4. Almega, Vårdföretagarna, Friskolornas riksförbund, Svenskt Näringsliv (2013). Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar – hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?. [↑](#footnote-ref-4)
5. Se Donabedian, A. (2005). Evaluating the quality of medical care. *The Milbank Quarterly.* Vol 83, N. 4, s. 691-729. [↑](#footnote-ref-5)
6. Se Campbell, S.M., Roland, M.O. och Buetow, S.A. (2000). Defining Quality of care. *Social Scinece & Medicine*. Vol. 51, s. 1611–1625. [↑](#footnote-ref-6)
7. Benämningen ”process” är egentligen något missvisande, då administrativa och andra relaterade processer ingår i strukturkategorin. [↑](#footnote-ref-7)
8. Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen. [↑](#footnote-ref-8)
9. SOU 2018:48. En lärande tillsyn: Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tule Plaza (2019-01-24) och Solskiftet (2019-01-15). [↑](#footnote-ref-10)
11. FSB – Finsk omsorg, 2017-05-08 och Sollentuna omsorg, 2017-04-26. [↑](#footnote-ref-11)
12. Se Domberger & Jensen (1997), Hendrikse & Veerman (2001) och Hart & Moore (1999). [↑](#footnote-ref-12)