



# Granskning av kontroll av utförare vid köp av vårddstjänster

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2024-10-18

Antal sidor 33 inkl. bilaga

Antal bilagor: 1



**Uppsala kommun**

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte och revisionsfrågor	6
2.2	Avgränsning	7
2.3	Ansvarig styrelse/nämnd	7
2.4	Revisionskriterier	7
2.5	Metod	8
3	Resultat av granskningen	10
3.1	Granskning av uppföljning och insyn privata utförare, 2020	10
3.2	Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar, 2021	13
3.3	Intern kontroll	15
3.4	Kontrollaktiviteter innan avtal ingås	19
3.5	Rutiner för avtalsuppföljning	21
4	Samlad bedömning och rekommendationer	29
5	Bilagor	31
5.1	Bilaga A – Dokumentförteckning	31

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens kontroll av utförare vid upphandling och inköp av välfärdstjänster.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.**

Ovanstående bedömning bygger vi på att det på en övergripande nivå det finns rutiner där det framgår hur uppföljning av privata utförare ska ske, olika rollers ansvar för avtalsuppföljning samt hur avvikelser ska hanteras. De granskade nämnderna har funktioner utsedda för arbetet med avtalsuppföljning, det finns även rutiner för hur detta ska genomföras. Granskningen visar dock samtidigt att kommunstyrelsen och nämnderna kan stärka sina analyser av risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlåtande av privata utförare.

Ett flertal kontroller görs enligt uppgift av anbudslämnare inför avtalsskrivning med hjälp av it-stöd, och ett arbete med att granska domslut utifrån LOU:s uteslutningsgrunder har påbörjats. Vi noterar dock att det saknas dokumentation kring hur kontrollerna ska genomföras. Rörande nämndernas uppföljning bedömer vi att uppföljning ur kvalitetsperspektiv är mer utvecklat än de ekonomiska kontrollerna. Vi bedömer utifrån perspektivet att minska risken för välfärdsbedrägerier och oegentligheter, bör kommunens kontroller inför avtal och löpande under avtalet med fördel utvecklas för att ge en bättre bakgrundskontroll av både företaget och dess företrädare.

Avseende granskningens uppföljande del av tidigare avlämnade rekommendationer från två revisionsrapporter, bedömer vi att kommunen i allt väsentligt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder. Kommunen har antagit övergripande riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare där det även framgår en definition av begreppet privat utförare. Av riktlinjerna framgår det tydligt när redovisning av uppföljningen ska ske, nämnderna har även tagit fram uppföljningsplaner för uppföljningar som ska ske under året. Rutiner har vidare utvecklats för att kontrollera leverantörer och att vidta åtgärder i leverantörsregistret vid signaler. Dock noterar vi att analys av ändringar i leverantörsregistret inte har införts.

I det följande redovisas samlade bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt:

Har nämnderna analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden, äldrenämnden	I allt väsentligt
Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden	Delvis
Har nämnderna säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning?	
Kommunstyrelsen, socialnämnden	I allt väsentligt
Omsorgsnämnden, äldrenämnden	Delvis
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare?	
Kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden	Ja
Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar?	
Kommunstyrelsen	I allt väsentligt

Tabell 1: Samlad bedömning av revisionsfråga per revisionsobjekt.

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



**Uppsala kommun**

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- säkerställa att kontroller av privata utförare, inför avtalsskrivning, är dokumenterade, samt överväga att fördjupa dem.
- utveckla möjligheten att utforma egna utslutningsgrunder.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **omsorgsnämnden och äldrenämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.
- dokumentera rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal.
- utveckla nuvarande uppföljningsplaner för att säkerställa att det tydligt framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **socialnämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.

## 2 Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens kontroll av utförare vid upphandling och inköp av välfärdstjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2024.

I betänkandet *Kontroll för ökad tilltro* (SOU 2020:35)<sup>1</sup> konstateras att förutsättningarna för ett mer sofistikerat och medvetet missbruk av välfärdssystemen har förbättrats under de senaste två decennierna. Faktorer som framhålls vara bidragande till detta är digitaliseringen av välfärden, ökad rörlighet av arbetskraft samt ett ökat inslag av privata utförare i välfärdssystemen.

Risken för välfärdsbedrägerier, det vill säga att en extern aktör – företag eller privatperson – otillbörligen utnyttjar kommunala medel för egen vinning, har uppmärksammats på flera håll i landet under de senaste åren och medvetenheten har ökat om att detta problem förekommer i stor utsträckning i landets kommuner. Flera studier poängterar vikten av att inte släppa in oseriösa aktörer samt att känna väl till de privata utförare kommunen använder sig av.

För att minimera risken för bedrägerier är det viktigt att kommunen har en välfungerande intern kontroll för upphandling av privata utförare (LOV/LOU), i allt från att genomföra relevanta kontroller och kravställa vid upphandling, till att förvalta och följa upp avtalet och dess villkor. Ur ett bedrägeriperspektiv är det särskilt viktigt att regelbundet följa upp både levererade tjänster och utförarens förhållanden och förutsättningar.

Enligt kommunallagen ska fullmäktige varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamhet som utförs av privata utförare på uppdrag av kommunen. I kontrollen och uppföljningen av privata utförare är det av vikt att ta hänsyn till risker för oegentligheter och bedrägerier från de privata utförarna.

Revisorerna granskade 2020 uppföljning och insyn privata utförare. Revisorerna bedömde då bland annat att kommunstyrelsen borde stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare, samt tydliggöra vad som avses med privata utförare.

Revisorerna granskade 2021 även intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Stickprovskontroller i granskningen visade på vissa avvikelser som tyder på att den löpande kontrollen av leverantörer kunde förbättras.

Revisionen har i sin riskanalys identifierat välfärdsbedrägerier och kontrollen av utförare vid upphandling och inköp av tjänster som en risk. Den fördjupade granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder har ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll avseende kontroller rörande privata utförare.

---

<sup>1</sup> Betänkande - Kontroll för ökad tilltro avseende utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen, Statens offentliga utredningar (SOU 2020:35)

## 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har nämnderna analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlåtande av privata utförare?
- Har nämnderna säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingås?
  - o Finns utvecklade kontroller för att granska ekonomisk ställning, ägarförhållanden, underleverantörer, tillstånd, domslut etc.
  - o Finns tydliga uteslutningsgrunder framtagna?
- Har nämnderna säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning?
  - o Finns utvecklade kontroller för att löpande granska ekonomisk ställning, ägarförhållanden, organisatoriska förändringar, underleverantörer, tillstånd, domslut etc.
  - o Följs uteslutningsgrunder och övriga avtalskrav regelbundet upp?
  - o Finns kända rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal?
  - o Finns ändamålsenliga rutiner för avslut av avtal i form av uppsägning och hävning, samt för sanktioner?
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare?
  - o Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.
  - o Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.
  - o Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.
- Har ändamålsenliga åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar?
  - o Säkerställ att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.

- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

## 2.2 Avgränsning

Granskningen fokuserar på de kontroller och den uppföljning som görs av privata utförare, i syfte att minska risken för oegentligheter och bedrägerier. Granskningen har avgränsats till omsorgsnämnden, äldrenämnden och socialnämnden, samt till kommunstyrelsen utifrån deras uppsiktsplikt samt deras ansvar för den centrala upphandlingsfunktionen.

Granskningen utgår från kommunens definition av privata utförare: "Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Det kan exempelvis vara ett privatägt bolag, en förening eller en stiftelse. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte av begreppet privata utförare. Verksamheten lämnas oftast över efter en offentlig upphandling eller efter införande av ett valfrihetssystem. Avtal tecknas med den privata utföraren"<sup>2</sup>.

## 2.3 Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden.

## 2.4 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen, 6 kap. 6 §. Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- Kommunallagen, 5 kap. 3 § samt 10 kap. 8 § Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen eller regionen kontrollera och följa upp verksamheten.
- Uppsala kommuns *Riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare*, 2023-05-31.

---

<sup>2</sup> Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare, beslutad av kommunfullmäktige 2023-05-31



## 2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och förtroendevalda samt stickprov. Nedan följer en sammanfattning av metod, inklusive information om bedömningsnivåer och kvalitetssäkring av rapporten.

### 2.5.1 Dokumentstudier

Ett antal dokument har granskats och analyserats. Dessa styrande dokument har varit i form av riktlinjer, policyer, internkontrollplaner, mallar samt checklistor. För en sammanställd dokumentförteckning se bilaga A.

### 2.5.2 Intervjuer

Inom ramen för granskningen har intervjuer genomförts med syfte att dels verifiera det som framgår av mottagen dokumentation, dels för att undersöka funktionernas bild av kommunens arbete med kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster.

Intervjuer har genomförts med:

- Upphandlare, kommunledningskontoret
- Avtalscontroller, kommunledningskontoret
- Stabschef för socialförvaltningen
- Strateger på socialförvaltningen
- Enhetschef, enheten för strategiskt stöd, socialförvaltningen
- Enhetschef, enheten för verksamhetsnära stöd, socialförvaltningen
- Tf avdelningschef, avd systemledning vård- och omsorgsförvaltningen
- Direktör, vård- och omsorgsförvaltningen
- Kommunstyrelsens presidium
- Socialnämndens presidium
- Omsorgsnämndens presidium
- Äldrenämndens ordförande samt 2:e vice ordförande

### 2.5.3 Stickprov

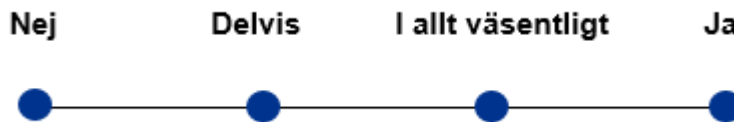
En del av granskningen har omfattat stickprov av uppföljning av avtal av privata utförare. Stickproven avgränsades till kontroll av beslutade uppföljningar 2023 inom omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden.

Stickproven avseende socialnämndens genomförda uppföljningar omfattade 11 leverantörer för konsulentstödda familjehem, samt fem leverantörer för stödboende vuxna. Granskningen omfattade särskilda uppföljningar som genomförts under 2023.

Avseende omsorgsnämnden och äldrenämnden omfattade stickproven sex stycken genomförda avtalsuppföljningar som genomförts under 2023. Urvalet för stickproven genomfördes genom ett slumpmässigt urval. Uppföljningarna avsåg tremånadersuppföljning, händelsestyrd avtalsuppföljning, avtalsuppföljning samt återkrav gällande felaktig fakturering.

#### 2.5.4 Bedömning

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



Figur 1: Bedömningsnivåer.

#### 2.5.5 Kvalitetssäkring och faktakontroll

Kvalitetssäkring av granskningen och revisionsrapport har skett i enlighet KPMG:s rutin. Kundens ansvar har ansvarat för den interna kvalitetssäkringen av rapporten.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten i syfte att verifiera dess uppgifter.

### 3 Resultat av granskningen

Inom ramen för granskningen följs rekommendationer från två av revisionens tidigare granskningar upp, i syfte att kontrollera vilka åtgärder som vidtagit med anledning av avlämnade rekommendationer med bäring på denna gransknings syfte. I granskningen besvaras även tre revisionsfrågor avseende riskanalysarbete, förebyggande kontrollaktiviteter samt avtalsuppföljning.

I resultatet av granskningen redovisas först resultatet av de tre rekommendationer som följts upp från revisionsgranskningen *Granskning av uppföljning och insyn privata utförare*. Därefter presenteras resultatet av den uppföljande granskningen av två rekommendationer från revisionsrapporten; *Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar*. Avslutningsvis besvaras revisionsfrågorna om riskanalysarbete, förebyggande kontrollaktiviteter samt avtalsuppföljning.

#### 3.1 Granskning av uppföljning och insyn privata utförare, 2020

Under 2020 genomförde kommunrevisionen en granskning av uppföljning och insyn av privata utförare. Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsen och granskade nämnder säkerställde en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt om åtgärder vidtagits med anledning av tidigare genomförd granskning. Granskningen avsåg kommunstyrelsen, omsorgsnämnden och äldrenämnden.

Den samlade bedömningen utifrån granskningens syfte var att nämnderna i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare samt att åtgärder hade vidtagits med anledning av tidigare granskningar. Avseende kommunstyrelsen bedömdes att styrelsen delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Utifrån granskningens resultat av lämnades fyra rekommendationer, varav tre rekommendationer följs upp nedan inom ramen för denna granskning. Nedan redovisas och värderas de åtgärder som vidtagits med anledning av tidigare avlämnade rekommendationer.

##### 3.1.1 Åtgärder med anledning av lämnade rekommendationer

###### 3.1.1.1 Rekommendation 1

- Kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt av hur nämnderna kontrollerar och följer upp privata utförare. I detta bör tydliggöras hur nämndernas uppföljning ska rapporteras till kommunstyrelsen.

Av tidigare genomförd granskning från 2020 bedömdes att det var oklart hur kommunstyrelsens egen uppsikt och uppföljning av avtalssamverkan sker och att det saknades en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare. Det konstaterades även att det saknades en systematik för hur kommunstyrelsen följer resultatet av nämndernas kontroll och uppföljning av privata utförare.

I kommunstyrelsens yttrande<sup>3</sup> av revisionsgranskningen framgår att kommunstyrelsen säkerställt att nämnderna årligen beskriver och tydliggör relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Detta görs i Mål och budget. Ytterligare ska redovisning av uppföljningen göras i samband med årsredovisningen.

### 3.1.1.2 Åtgärd

Kommunfullmäktige har sedan den föregående granskningen fastställt *Riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare*<sup>4</sup>, där det framgår att kommunstyrelsen är ansvariga för att förvalta riktlinjen, vilket innebär att säkerställa dess tillämpning, uppföljning och vid behov revidera dessa innehåll. Respektive nämnd ansvarar för planering, uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde och svarar också för att detta regleras i de avtal som träffas med varje utförare.

Nämnderna ska årligen redovisa resultatet av uppföljningen av privata utförare i samband med årsredovisningen. Av nämndernas årsredovisning för verksamhetsår 2023 framgår en variation hur resultatet av uppföljningen redovisas. Samtliga nämnder redovisar resultatet, dock varierar det hur utförligt utfallet redovisas.

I Uppsala kommuns koncernredovisning för verksamhetsår 2023, framgår ett avsnitt avseende privata utförare och egenregi. Under avsnittet redovisas en sammanfattande text avseende respektive nämnds uppföljning under året. Det framgår även en rubrik där större avvikelser redovisas och kommunstyrelsen gör även en samlad bedömning av kommunens arbete inom området.

Utöver redovisningen som framgår av årsbokslutet sker ingen annan redovisning till kommunstyrelsen. Enligt intervju pågår arbete med att få till stående rapportering i enlighet med riktlinjerna, vilket kommer få fullt genomslag vid återrapporteringen av 2024.

### 3.1.1.3 Rekommendation 2

- Kommunstyrelsen bör tydliggöra vad som anses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet och säkerställa samsyn och förståelse för detta i nämnderna.

I granskningen från 2020 noterades följande: "Vid intervjuer med representanter från kommunledningskontoret framgår att nämnderna upplevs vara bra på uppföljning men det har varit en utmaning i fråga om gränsdragning, vilka privata utförare som berörs av riktlinjerna för kommunalt finansierad verksamhet och därmed uppföljning av upphandlingar och avtal som ska möta kraven i framtagna riktlinje. Tveksamhet föreligger om all upphandlad verksamhet ska inkluderas eller om det ska gälla främst utförare under längre tid. Enligt intervjuuppgifter hade organisationen inte hittat rätt nivå".

<sup>3</sup> Kommunstyrelsen, 2020-12-13

<sup>4</sup> Beslutad av kommunfullmäktige, 2023-06-19

Vid granskningstillfället höll riktlinjer för kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet på att tas fram.

I kommunstyrelsens yttrande<sup>5</sup> över revisionsgranskningen beskrivs att styrelsen avsåg att tydliggöra vad som avses med privata utförare av kommunalt finansierad verksamhet som ett led i att implementera riktlinjen för kontroll och uppföljning.

#### 3.1.1.4 Åtgärd

I *Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare* anges följande definition av privata utförare: "Med privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet. Det kan exempelvis vara ett privatägt bolag, en förening eller en stiftelse. Organisationer och företag som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen omfattas inte av begreppet privat utförare. Verksamheten lämnas oftast över efter en offentlig upphandling eller efter införande av ett valfrihetssystem. Avtal tecknas med den privata utföraren".

Riktlinjen redovisar att leverantörer som utför mindre och enstaka tjänster åt kommunen inte omfattas av begreppet. Enligt intervjuer finns idag ingen uppfattning om att definitionen är otydlig.

#### 3.1.1.5 Rekommendation 3

- Respektive nämnd bör ta fram en struktur för rapportering till nämnd, avseende privata utförare, med fastställd frekvens på rapportering, utöver årlig uppföljningsrapport.

Av granskningsrapport framgick att nämndernas återrapportering i allt väsentligt var säkerställd, specifikt med de årliga uppföljningsrapporterna. Dock saknades löpande information på detaljnivå.

I kommunstyrelsens yttrande<sup>6</sup> över revisionsgranskningen framgår att i enlighet med mallen för nämndernas verksamhetsplaner, ska nämnderna beskriva vad de kommer följa upp under året, samt när det ska ske.

#### 3.1.1.6 Åtgärd

Av *Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare*, framgår att nämnderna i samband med verksamhetsplaneringen ska planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

För socialnämnden har vi tagit del av antagna planer för kontroll och uppföljning av privata utförare för verksamhetsår 2021 till och med 2024. Av respektive plan för uppföljning fastställs vilken typ av uppföljning samt vilka uppföljningar som planeras för året. Planen anger att förvaltningen årligen sammanställer en redovisning över den uppföljning som genomförts. Enligt intervjuer får nämnden dessutom löpande information om avvikelser i avtal som är av den dignitet att nämnden behöver fatta beslut om att exempelvis säga upp eller häva avtal. Både förtroendevalda och

---

<sup>5</sup> Kommunstyrelsen, 2020-12-13

<sup>6</sup> Kommunstyrelsen, 2020-12-13

företrädare för förvaltningen upplever att informationsdelningen sker på en välfungerande nivå för att ge nämnden tillräcklig insyn.

För omsorgs- och äldre nämnderna har vi tagit del av uppföljningsplaner, som en bilaga till respektive verksamhetsplan. Av planerna framgår att nämnderna informeras om avtalsuppföljning två gånger per år, i juni samt i samband med årsbokslut.

Händelsestyrd återrapportering av uppföljningsresultat ska hanteras i särskild ordning beroende på ärendets allvarlighetsgrad. Enligt intervjuer sker en informell dialog löpande med nämndens ordförande och presidium om avvikelser som leder till olika typer av allvarligare åtgärder. Både förtroendevalda och företrädare för förvaltningen upplever att informationsdelningen sker på en välfungerande nivå för att ge nämnden tillräcklig insyn. Vissa av de intervjuade uppger att det finns en utmaning i att hitta balans i informationsdelningen, då nämnden inte har möjlighet att bli informerade om alla individuella avtal, samtidigt som de behöver veta om någon händelse till exempel får medial uppmärksamhet.

### 3.1.2 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2020 av uppföljning och insyn privata utförare.**

Bedömningen grundar vi på att kommunens övergripande riktlinje för kontroll och uppföljning av privata utförare har uppdaterats och innehåller en definition av privata utförare. Av riktlinjen framgår att nämnderna ska redovisa resultatet av sin uppföljning i årsredovisningen, och vi noterar att kommunstyrelsen har gjort en samlad bedömning av nämndernas uppföljning i kommunkoncernens årsredovisning. Vi noterar samtidigt att kommunstyrelsen i sin internkontrollplan för 2024 ämnar att följa upp att de åtgärder som kommunrevisionen har rekommenderat för kommunstyrelsens styrning och uppsikt av arbetet med kontroll och uppföljning av privata utförare. Detta skulle enligt plan rapporteras i augusti, men vi har inom ramen för denna granskning inte tagit del av någon rapportering (se kapitel 3.3.1 nedan).

## 3.2 Granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar, 2021

Kommunrevisionen genomförde under 2021 en granskning av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningen syftade till att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar. Granskningen avsåg kommunstyrelsen.

Den samlade bedömningen utifrån granskningens syfte var att kommunstyrelsen i allt väsentligt hade en tillräcklig intern kontroll avseende hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.

I granskningen avlämnades två rekommendationer till kommunen. Nedan framgår vilka åtgärder kommunen vidtagit med anledning av resultatet och avlämnade rekommendationer i granskningen.

## 3.2.1 Åtgärder med anledning avlämnade rekommendationer

### 3.2.1.1 Rekommendation 1

- Säkerställa att åtgärder i leverantörsregistret vidtas vid signaler i kontrollsystemen.

Revisionen konstaterade att det fanns rutiner för initial och löpande kontroll av leverantörer, samt att systemet Inyett<sup>7</sup> används för kontroll vid uppläggning av ny leverantör samt i samband med betalning. Kontroll av ny leverantör eller befintlig leverantör skedde i regel först när inköpet redan hade gjorts. Kommunen försökte minska risken för inköp från oseriösa leverantörer genom utbildningsinsatser. I granskningen ingick stickprov som bland annat visade att avsaknad av f-skatt hos leverantörer eller leverantörer försatta i konkurs, hade missats av kommunen.

I kommunstyrelsens svar<sup>8</sup> till revisionen framgår att i syfte att säkerställa kontrollsystem hade repetitionsutbildning genomförts av berörda medarbetare och befintliga rutiner förtydligats.

### 3.2.1.2 Åtgärd

Vid uppföljning av vidtagna åtgärder beskriver korrespondent att kommunen arbetar på ett annorlunda sätt där leverantörer numera importeras från plattformen Inyett. När betalningsfiler skickas till banken skickar kommunen även en kopia till Inyett, som genomför kontroller och återkopplar via mail. Mailet varnar för indikatorer så som avvikande beloppsmönster, belopp över en viss nivå, dubblett, avsaknad av f-skatt samt om företaget finns på varningslista över bluff-företag. Vid det sistnämnda anger kommunens rutin att betalningen ska återkallas.

Kommunen använder sig även av funktioner i Inyett, som varje natt kontrollerar leverantörsregistret och informerar om eventuella ändringar som skett på leverantörer. Ändringar kan röra ändrat företagsnamn, adress, momsregistreringsnummer eller kontonummer, men även förlorad f-skatt, konkurs, hög skuldsättning eller att företaget hamnat på sanktions- eller varningslista. Kommunledningskontoret har tagit fram en lathund för vilka åtgärder som ska vidtas om någon av ändringarna uppstår.

### 3.2.1.3 Rekommendation 2

- Överväg analys av ändringsloggar i leverantörsregistret som ett led i att stärka den interna kontrollen.

Revisionen konstaterades att det fanns en dualitet vid ändringar i leverantörsregistret, som innebar att en person ensam inte kunde ändra uppgifter i registret, samt att ändringar sparas i en logg. Däremot iakttog revisionen att det inte fanns någon rutin för att kontrollera genomförda ändringar.

---

<sup>7</sup> Inyett är ett IT-stöd med en bevakningsfunktion för löpande kontroll av leverantörer som skickar signaler om leverantören har ändrat väsentliga uppgifter.

<sup>8</sup> Kommunstyrelsen, 2021-10-17

I kommunstyrelsen svar till revisionen<sup>9</sup> angavs följande; "Kommunstyrelsen ska överväga analys av ändringsloggar genom stickprov men konstaterar att grunden för intern kontroll redan finns genom dualitet och spärrar i systemet, betalningskontroll genom extern leverantör samt årlig genomgång och rensning av leverantörsregistret."

#### 3.2.1.4 Åtgärd

Av internkontrollplanerna för åren 2022 till och med 2024 framkommer inget kontrollmoment med direkt bäring på rekommendationen.

Som framgår ovan i kommunstyrelsens svar till revisionen fanns intern kontroll genom spärrar och kontroller i systemet. Däremot skulle analys av ändringsloggar genom stickprov övervägas. Enligt korrespondens har någon sådan analys inte gjorts, mer än att stickprov tagits vid revision.

#### 3.2.2 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med revisorernas granskning 2021 av intern kontroll i hantering av leverantörsregister och leverantörsbetalningar.**

Vi grundar vår bedömning på att rutiner har vidareutvecklats för att kontrollera leverantörer och att vidta åtgärder i leverantörsregistret vid signaler. Vi noterar dock samtidigt att analys av ändringsloggar i leverantörsregistret inte har införts med systematik, något som skulle kunna stärka den interna kontrollen och minska risken för oegentligheter ytterligare. Vår bedömning är dock att kommunen har förebyggande kontroller i den utsträckning att det inte är motiverat att vidmakthålla den tidigare rekommendationen.

### 3.3 Intern kontroll

Av *Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag*<sup>10</sup>, framgår att den interna kontrollen ska bidra till att säkerställa att kommunen genomför sina grunduppdrag och når de mål som kommunfullmäktige, nämnder och bolagsstyrelser satt upp.

Den interna kontrollen ska bidra till att:

- Att verksamheten är ändamålsenlig och resurseffektiv
- Att informationen och rapporteringen om verksamheten och ekonomin är tillförlitlig och rättvisande
- Att verksamheten efterlever lagar, regler, avtal med mera.

<sup>9</sup> Kommunstyrelsen, 2021-10-17

<sup>10</sup> Beslutad av kommunfullmäktige, 2022-02-28



Varje nämnd och bolagsstyrelse ska årligen besluta om en plan för den interna kontrollen.

I enlighet med *Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas planering, uppföljning och interna kontroll*<sup>11</sup>, ska riskerna i internkontrollplanen bygga på en riskanalys och planen ska alltid innehålla kontrollmoment inom följande områden:

- Kontroller av verksamhetens arbetssätt, system och rutiner
- Kontroll av efterlevnad av regler, policyer och beslut
- Finansiell kontroll
- Kontroll avseende oegentligheter, mutor och jäv.

### 3.3.1 Kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens *Internkontrollplan 2024*<sup>12</sup>, framgår att riskanalys genomförs som grund för framtagandet av internkontrollplanen, där risker prioriteras. Urvalet av prioriterade risker beskrivs genomföras av ledningsgruppen samt i en workshop i styrelsen.

I kommunstyrelsens riskanalys för internkontrollplan 2024 framgår följande identifierade risker som tangerar på granskningsområdet.

- Förekomst av oegentligheter
- Uppföljning av privata utförare
- Brister i inköp och upphandling

Följande kontrollmoment framgår av styrelsens internkontrollplan för 2024:

<b>Riskbeskrivning</b>	<b>Kontrollmoment</b>	<b>Kontrollmetod</b>	<b>Tidpunkt för rapportering</b>
Brister i strukturer, avgränsningar och rutiner för kontroll och uppföljning av privata utförare leder till att kommunen inte når de effekter som förväntas i verksamheten.	Kontroll av att det finns tydliga strukturer, avgränsningar och rutiner för arbetet med kontroll och uppföljning av privata utförare.	Uppföljning av att de åtgärder som kommunrevisionen har rekommenderat för kommunstyrelsens styrning och uppsikt av arbete har genomförts.	Augustiuppföljning Årsbokslut.

Tabell 2: Identifierad risk inom granskningsområdet från kommunstyrelsens internkontrollplan 2024.

Vid tiden för granskningen har uppföljningen av internkontrollplanen inte rapporterats, därav kommenteras detta inte i granskningen.

<sup>11</sup> Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-03-29

<sup>12</sup> Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-12-13

### 3.3.2 Socialnämnden

Av socialnämndens *Internkontrollplan 2024*<sup>13</sup>, framgår två identifierad risk med bäring på granskningsområdet, vilket är följande:

<b>Riskbeskrivning</b>	<b>Kontrollmoment</b>	<b>Kontrollmetod</b>	<b>Tidpunkt för rapportering</b>
Om förvaltningens köp av huvudverksamhet sker utanför ramarna för avtalen med leverantörerna kan det medföra ekonomiska konsekvenser och leda till förtroendeskada.	Kontroll att verksamhetskostnader vid köp av huvudverksamheter sker enligt avtal och har korrekta fakturaunderlag.	Stickprov om minst 20 fakturor avseende korrekt specifikation, belopp, samt att kostnaden stämmer per ett giltigt avtal.	Bokslut augusti.
Om avropsordningen inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Brott mot LOU.	Kontroll av om avropsordningen följs för befintliga ramavtal.	Stickprov på tio köp/placeringar där avsteg från avropsordningen gjorts.	Bokslut augusti.

Tabell 3: Identifierade risker inom granskningsområdet från socialnämndens internkontrollplan 2024.

I det underliggande riskregistret för 2024 lyfts inga övriga risker kopplade till anlitaandet av privata utförare.

Av socialnämndens delårsbokslut framgår en sammanställd redovisning av de kontroller som genomförts per augusti. För kontrollen av om avropsordningen följs för befintliga ramavtal, framgår en redovisning utan anmärkningar där samtliga kontrollerade avsteg från avropsordningen hade motiverats med giltiga skäl.

Korrespondent uppger att kontrollen avseende att verksamhetskostnader vid köp av huvudverksamheter sker enligt avtal och har korrekta fakturaunderlag, ska redovisas vid helårsuppföljningen då utförandet av momentet genomförs under året. Utifrån att kontrollen sker under året har kontrollen inte följts upp i samband med bokslut för augusti månad.

Vilka avtal och områden som ska bli föremål för årlig uppföljning av kvaliteten av insatserna utifrån ramavtalens kravställningar, baseras även på en separat riskanalys, se vidare i *avsnitt 3.5.2* nedan.

<sup>13</sup> Beslutad av socialnämnden, 2023-12-20

### 3.3.3 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Av omsorgsnämndens *Internkontrollplan 2024*<sup>14</sup> samt äldrenämndens *Internkontrollplan 2024*<sup>15</sup> framgår inga identifierade risker inom granskningsområdet. I det underliggande riskregistret för 2024 har risken "otillräcklig uppföljning" identifierats, och bland de åtgärder som listas är finns "säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal", "bestridande av fakturor, beslut om stopp av utbetalningar samt beslut om återbetalning" samt "polis-anmälan vid misstanke om brott". I registret anges att rutiner och arbetssätt finns.

Förvaltningen tar dock årligen fram en plan för vilka verksamheter som ska följas upp och när, vilket sker utifrån en riskbaserad modell, se mer i *avsnitt 3.5.1* nedan.

År 2023 hade båda nämnderna ett likalydande kontrollmoment i internkontrollplanen, nämligen att "säkerställa att privata utförare levererar enligt ingångna avtal". Detta genomfördes genom kontroll av företags kreditvärdighet, ekonomiska stabilitet, juridiska ställning och inbetalning av arbetsgivaravgifter. Dessa kontroller skedde utan anmärkning. Därtill skedde kontroll av fakturering genom stickprov av tidsredovisning av utförda insatser gentemot fakturor. Dessa kontroller resulterade i att flera felaktigheter hittades, vilket ledde till både stoppade utbetalningar och återkrav.

### 3.3.4 Bedömning

**Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna i allt väsentligt har analyserat risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare.**

I granskningen kan vi konstatera att hälften av granskningsobjekten har med ett kontrollmoment avseende privata utförare i sin internkontrollplan för 2024. Omsorgs- respektive äldrenämnden hade ett kontrollmoment avseende kontroller av privata utförare föregående år. Vi bedömer dock att riskanalyserna och kontrollmomenten tydligare bör utgå från konkreta risker för bedrägerier och oegentligheter i samband med anlitan­de av privata utförare som kan uppkomma, då detta är ett område som ständigt är under förändring. Vi ser att nämnderna med fördel skulle kunna lägga in kontrollmoment i sina internkontrollplaner för att säkerställa efterlevnaden av de rutiner för kontroll och uppföljning av privata utförare som finns.

---

<sup>14</sup> Beslutad av omsorgsnämnden, 2023-12-18

<sup>15</sup> Beslutad av äldrenämnden, 2023-12-15

### 3.4 Kontrollaktiviteter innan avtal ingås

Kommunfullmäktige har beslutat om *Riktlinjer för upphandling och inköp*<sup>16</sup>, där det framgår att varje nämnd ansvarar för sitt inköpsbehov. Riktlinjerna specificerar att upphandlingar enligt lagen om valfrihetssystem, LOV, genomförs av äldrenämnden samt omsorgsnämnden. Kommunens funktion för upphandling och inköp ansvarar för upphandling av kommundemensamma avtal samt fungerar som ett stöd för verksamheterna vid upphandlings- och inköpsfrågor.

Enligt intervjuer ansvarar avdelningen för upphandling och inköp för upphandlingar åt socialnämnden, äldrenämnden och omsorgsnämnden. Nämnderna upphandlar varje år ett stort antal avtal, och ramavtal med en stor mängd leverantörer är vanligt förekommande.

Socialnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden har alla ett upphandlingsutskott. Enligt intervjuer fastställer utskotten förfrågningsunderlag inför upphandlingar och därmed involverade i att formulera kravställan. Intervjuade uttrycker att det finns en diskussion om, och utmaning i att, lära av tidigare erfarenheter och gå längre i kravställan och samtidigt se till att kraven är uppföljningsbara och juridiskt hållbara.

Riktlinjerna för upphandling och inköp anger att "I upphandlingar ska alltid sociala krav ställas. Vilka sociala, etiska och arbetsrättsliga villkor som är aktuella i respektive upphandling bedöms utifrån vilken vara, tjänst eller byggtreprenad som ska upphandlas." Det anges även att de leverantörer kommunen ingår avtal med ska fullgöra sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter.

Enligt intervjuer granskas samtliga kommunens anbudslämnare inför avtalsskrivning genom ett antal kontroller baserade på den kravställan som gjorts i upphandlingsdokumenten. Enligt uppgift granskas ekonomisk ställning genom en kontroll av kreditvärdigheten, och innehav av registrering för f-skatt och arbetsgivaravgifter kontrolleras. Enligt uppgift innehåller kontrollen av kreditvärdighet även information om eventuella ärenden hos Kronofogden, ekonomiska nyckeltal, anmärkningar i revisionsberättelsen och styrelseförändringar. För de verksamheter där tillstånd hos IVO krävs, kontrolleras att detta finns. Hur dessa kontroller ska genomföras finns inte dokumenterat.

En självförsäkran tas in rörande att leverantören inte uppfyller något av de obligatoriska uteslutningsgrunder som finns i lagen om offentlig upphandling, LOU. Upphandlade myndigheter är skyldiga att utesluta leverantörer som är dömda för vissa allvarliga brott. Enligt intervjuer har avdelningen för upphandling och inköp nyligen påbörjat ett arbete med att för vissa upphandlingar även själva kontrollera om det finns relevanta domslut mot leverantören eller dess företrädare med hjälp av en systemtjänst. Denna rutin fanns vid granskningens tillfälle ännu inte dokumenterad.

Enligt intervju identifierar upphandlare och verksamheterna tillsammans ett antal riskområden, där man genomför fördjupade kontroller inför avtalsskrivning rörande domslut med bäring på uteslutningsgrunderna. För socialnämnden har HVB och skyddade boenden för unga valts ut.

---

<sup>16</sup> Beslutad av kommunfullmäktige, 2018-03-26

2024-10-18

Sedan 2022 har LOU förändrats så att det numera finns möjlighet att formulera egna uteslutningsgrunder, utöver de som finns angivna i LOU, som innebär att leverantören är olämplig att delta i upphandlingen. Vilka omständigheter som kan göra en leverantör olämplig beror till exempel på vad som ska upphandlas. Intervjuade beskriver att kommunen själva inte har formulerat några egna uteslutningsgrunder. Dock beskrivs att det under hösten 2024 kommer att ske ett arbete för att se över möjligheten till att utöka uteslutningsgrunder, bland annat genom erfarenhetsutbyte med andra kommuner.

Avseende underleverantörer får vi till oss att dessa ska anmälas till kommunen och de underleverantörer som inkommer kontrolleras i enlighet med de kontroller som genomförs av huvudleverantörer.

Intervjuade beskriver att ägarförhållanden inte kontrolleras innan avtal skrivs, dock är leverantörer ansvariga för att meddela om förändringar. Det finns däremot en utmaning i att vissa leverantörer inte meddelar om förändringar. Om det däremot skulle ske många förändringar i ägarförhållanden signalerar verksamhetssystemet Inyett<sup>17</sup> om detta (se vidare om detta i *avsnitt 3.2.1.2* ovan).

I kommunens *handlingsplan mot välfärdsbrott*<sup>18</sup> framgår att en åtgärd i planen är att "utveckla bakgrundskontroll av individer och företrädare för bolag och föreningar inför exempelvis avtalstecknande, utbetalningar, anställning och konsultverksamhet". Samtliga nämnder är delansvariga och arbetet ska vara klart 2025. Utöver ovan nämnda plan att granska domslut med skäl till uteslutningsgrunder, så har vi inom ramen för denna granskning inte tagit del av aktiviteter kopplade till handlingsplanens åtgärd.

### 3.4.1 Bedömning

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna delvis har säkerställt att förebyggande kontrollaktiviteter identifieras och utförs innan avtal ingår.**

Vi grundar vår bedömning på att ett flertal kontroller görs av anbudslämnare inför avtalsskrivning med hjälp av it-stöd och att ett arbete med att granska domslut utifrån LOU:s uteslutningsgrunder har påbörjats. Vi noterar dock att det saknas dokumentation kring hur kontrollerna ska genomföras.

Vidare bedömer vi att utifrån perspektivet att minska risken för välfärdsbedrägerier och oegentligheter, är det viktigt att ständigt se över hur bakgrundskontroller av företaget och även dess företrädare kan utvecklas och fördjupas, utifrån att oseriösa aktörer blir allt skickligare på att dölja brister och kringgå systemen. En rutin för proaktiva kontroller av underleverantörer bör även tas fram.

Kommunen utnyttjar ännu inte möjligheten att själva utforma uteslutningsgrunder, utifrån exempelvis en riskanalys rörande bransch, ägarstruktur och/eller typ av verksamhet. Vi bedömer att detta skulle kunna vara ett sätt att ytterligare säkerställa ändamålsenlig styrning av de privata utförarna.

<sup>17</sup> Inyett är en plattform som kontrollerar betalningar och leverantörer med hjälp av juridiska och finansiella datakällor.

<sup>18</sup> Beslutad av kommunstyrelsen, 2023-11-03

## 3.5 Rutiner för avtalsuppföljning

Av *Riktlinje för kontroll av uppföljning av privata utförare*<sup>19</sup>, framgår att kommunen är ansvarig för verksamhet som genom avtal överlämnas till privata utförare och bestämmer verksamhetens mål, inriktning och omfattning, samt sätter upp krav för dess kvalitet. Kommunen ansvarar även för att kontrollera och följa upp den verksamhet som överlämnats till privata utförare. Respektive nämnd ansvarar att säkerställa att riktlinjen följs inom sitt verksamhetsområde.

Respektive nämnd ska årligen i sina mål för verksamheten beskriva mål för den kommunalt finansierade verksamheten samt tydliggöra relationen och fördelningen mellan verksamhet som bedrivs i egen regi och privata utförare. I samband med verksamhetsplaneringen ska nämnderna planera och beskriva vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Resultatet av nämndernas uppföljning ska redovisas i samband med årsredovisningen.

Upphandlingschef har beslutat om rutinen *Följ upp avtal*<sup>20</sup> som omfattar all verksamhet inom kommunen. Rutinen anger att avtalsuppföljningen i kommunen ska tillvarata och bevaka kommunens intressen samt säkerställa att kommunen endast gör affärer med seriösa leverantörer. Vidare anger rutinen att varje verksamhet har ansvar att utse uppföljningsansvarig för varje avtal som kräver uppföljning. Uppföljningsansvarig ska agera både proaktivt och reaktivt på indikationer på avvikelser från verksamheten. Uppföljningsansvarig ska också följa upp att utförare har system för egenkontroll.

Rutinen innehåller en sanktionstrappa som beskriver hur avvikelser ska hanteras och när de olika stegen dialog/reklamation, vite/prisavdrag, uppsägning av avtal samt hävning av avtal kan bli aktuella. Vidare framgår när stöd av upphandlare, uppföljningsansvarig samt juridikenheten ska inhämtas. Rutinen framhåller att vid hantering av avvikelser ska det i alla steg värderas om avvikelserna kan bero på ett brott och om det är aktuellt med polisanmälan.

### 3.5.1 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Då båda nämnderna har en gemensam förvaltning, vård- och omsorgsförvaltningen, behandlas båda nämnderna i detta avsnitt. Enligt intervju har förvaltningen ett stort antal avtal med privata utförare, i form av både ramavtal och individavtal och upphandling har skett både utifrån LOU och LOV.

Inom förvaltningens två myndighetsavdelningar sker uppföljning på individnivå, för att säkerställa att fakturor stämmer överens med biståndsbeslut och att överenskommen vård levereras. Enligt intervju sker denna uppföljning utifrån en riskbedömning och enligt uppgift har arbetet skalats upp de senaste åren och har resulterat i ett stort antal stoppade utbetalningar och återkrav. Det beskrivs även att antalet privata utförare inom vissa delar har minskat de senaste åren, vilket av förvaltningen bedöms delvis bero på de allt hårdare kontroller som kommunen genomför.

<sup>19</sup> Beslutad av kommunfullmäktige, 2023-06-19

<sup>20</sup> Upphandlingschef, 2021-06-02

2024-10-18

Inom förvaltningens avdelning för systemledning finns enheten Avtal och marknad, som ansvarar för avtalsförvaltningen från upphandling till uppföljning av avtal och leverantörer. I förvaltningen finns styrdokumentet *Uppföljningsprocess avtal och marknad*<sup>21</sup>. Dokumentet beskriver att enheten Avtal och marknad årligen tar fram en plan för vilka verksamheter som ska följas upp när. Enheten utgår från en modell benämnd Krajlicmetoden, hämtad från Upphandlingsmyndigheten, som kategoriserar alla avtal utifrån betydelse/pris och komplexitet/risk. Utifrån detta delas avtalen in i låg, medel eller hög risk. Riskbedömningen utgår från kontraktsvärdet och huruvida uppdraget bedöms som komplext och huruvida det omfattar hälso- och sjukvårdsansvar eller ej.

Uppföljning kan ske genom uppföljning på plats hos verksamheten (anmäld eller oanmäld), skrivbordskontroll med kontakt med utföraren eller genom skrivbordskontroll utan kontakt med utförare. För de två förstnämnda är fokus på kvalitetskontroll, bemanning, kompetens och brukarupplevelse samt löpande ekonomisk kontroll. För skrivbordskontroll utan kontakt med utförare är fokus på ekonomiska stickprovskontroller och uppföljning av grundläggande krav och villkor. Dokumentet innehåller ingående processbeskrivningar för respektive typ av uppföljning.

Hur ofta uppföljningen sker och hur den går till varierar beroende på verksamhetsområde. Målet är att varje avtal ska följas upp minst en gång under avtalsperioden. Utöver detta sker även dialoguppföljningar inom tre till sex månader efter att ett nytt avtal påbörjats, samt händelsestyrda uppföljningar föranledda av en inkommen synpunkt eller i syfte att följa upp krav på rättelse från en tidigare uppföljning.

Dokumentet anger att om uppföljningen identifierar brister kan åtgärder krävas och sanktioner föreslås.

I respektive nämnds verksamhetsplan för 2024 finns en bilaga med uppföljningsplan. I bilagorna framgår att nämnden informeras om genomförda avtalsuppföljningar två gånger per år, då resultat och analys av uppföljningarna presenteras. Vidare anges att händelsestyrd återrapportering av uppföljningsresultat hanteras i särskild ordning beroende på ärendets allvarlighetsgrad. I omsorgsnämndens uppföljningsplan anges vad syftet är med uppföljningarna samt att en detaljerad planering av hur och hur ofta uppföljningar sker baserat på en riskbedömning. Denna information finns inte i äldrenämndens uppföljningsplan. Ingen av uppföljningsplanerna presenterar närmare vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året. Enligt intervju finns de faktiska planerna för vad som ska följas upp och när endast i form av arbetsdokument.

### 3.5.2 Socialnämnden

Inom socialförvaltningens stab finns tre enheter som är involverade i avtalsuppföljningen. Den strategiska enheten ansvarar för övergripande avtalsfrågor, för att genomföra upphandlingar med stöd av upphandlarna, samt för att följa upp avtalen på övergripande nivå. Enheten för verksamhetsnära stöd har fem samordnare

---

<sup>21</sup> Daterad 2023-11-07

2024-10-18

som ansvarar för avrop från ramavtal och för att göra direktupphandlingar. Enheten för service och administration ansvarar för fakturahanteringen. Förvaltningens socialsekreterare ansvarar för individuppföljningen av ärenden och rapporterar enligt uppgift om de noterar några avvikelser.

Socialnämndens har sju olika ramavtal med leverantörer om inköp av individuella insatser, vilka köps genom avrop. Flera av avtalen omfattar ett stort antal leverantörer, för att ha ett stort utbud och minska behoven av direktupphandlingar utanför befintliga avtal. Vilka leverantörer som följs upp baseras enligt intervju bland annat på vilka leverantörer som kommunen köper mest från.

Socialnämnden beslutar årligen om en plan för uppföljning av privata utförare. I planen för 2024<sup>22</sup> anges hur förvaltningen avser att följa upp nämndens ramavtal. Planen anger vidare att ramavtalen reglerar nämndens krav på utföraren och genom en återkommande uppföljning ska nämnden säkerställa att utförarna följer ingångna avtal.

Planen beskriver att förvaltningen har delat upp avtalsuppföljningen i tre kategorier:

- *Löpande uppföljning*, som innebär att fortlöpande följa upp uppgifter som kommer förvaltningen till kännedom, via exempelvis klagomål som IVO informerar om, eller klagomål som handläggare fångar upp i ett enskilt ärende. I den löpande kontrollen ingår även att kontrollera tillstånd hos IVO, samt att ta del av eventuella kvalitetskontroller som IVO gör. Dessutom ingår att göra ekonomiska kontroller via en kreditupplysningstjänst som även ger uppgifter om betalningsförelägganden och skatteskulder. Enligt planen ska de ekonomiska kontrollerna under 2024 fördjupas i samverkan med avdelningen för upphandling, genom stickprov på vårdfakturor. Enligt intervjuer pågick ett arbete vid tiden för granskningen för att starta upp detta och en kontroll av domslut med bäring på LOU:s utslutningsgrunder hade även nyligen genomförts.
- *Händelsestyrd uppföljning*, som sker på förekommen anledning vid exempelvis signaler om missförhållanden hos leverantören.
- *Särskild uppföljning*, där ett antal verksamheter väljs ut för en mer ingående uppföljning av kvaliteten av insatserna utifrån ramavtalens kravställningar. Av planen framgår att för 2024 avser förvaltningen göra ett antal planerade och oannonserade platsbesök. Inför uppföljningen görs en riskbedömning av vilka områden som behöver fokuseras på. Det framgår inte av planen vilka dessa områden är för 2024, däremot anges vilka ramavtal som kommer att vara föremål för särskild uppföljning under året. Enligt intervju har nämndens förtroendevalda varit involverade i valet av ramavtal att fokusera på.

---

<sup>22</sup> Socialnämnden, 2024-03-27



2024-10-18

Förvaltningen har även checklistor<sup>23</sup> för hur de ekonomiska kontrollerna ska göras, där det framgår att i kreditupplysningstjänsten ska strategerna kontrollera rating, soliditet, kassalikviditet och eventuella betalningsanmärkningar. I dessa checklistor framgår att det första steget vid en uppmärksam avvikelse är att kontakta leverantören för en förklaring. Kommer en tillfredsställande sådan inte in, så pausas avrop från den aktuella leverantören.

Förvaltningen har en rutin för att *Rapportera avvikelser gällande externa utförare av insatser*<sup>24</sup>, med syfte att på ett strukturerat sätt fånga avvikelser från avtal, synpunkter och uppmärksammade missförhållanden hos privata utförare. Rutinen anger att en särskild blankett ska användas för att rapportera en uppmärksam avvikelse. Rutinen anger ansvar och roller på förvaltningen i processen att hantera avvikelsen. Bland annat framkommer att avtalsansvariga strateger samt samordnare tar del av den rapportering som inkommer och går minst en gång per månad igenom inkomna avvikelser för bedömning av avvikelserna och nödvändiga åtgärder.

### 3.5.3 Stickprov

Inom ramen för granskningen har stickprov genomförts. Stickproven avsåg kontroll av beslutade uppföljningar 2023 inom omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden. Syftet har varit att granska att avtalsuppföljningar har skett enligt fastställda rutiner.

Stickproven avseende socialnämndens genomförda uppföljningar omfattade elva leverantörer för konsulentstödda familjehem, samt fem leverantörer för stödboende vuxna. Avseende omsorgsnämnden och äldrenämnden omfattade stickproven sex stycken genomförda avtalsuppföljningar som genomförts under 2023. Urvalet för stickproven genomfördes genom ett slumpmässigt urval.

Nedan redovisas resultatet av stickproven för omsorgsnämnden och äldrenämnden respektive socialnämnden.

#### 3.5.3.1 Omsorgsnämnden och äldrenämnden

Av omsorgsnämndens och äldrenämndens uppföljningsplaner för 2023 framgår att vård- och omsorgsförvaltningen under verksamhetsår 2022 arbetat med metodutveckling av nämndens uppföljningsstrategi som berör såväl urval som metodik av uppföljning. Dock framgår inte specifikt vilka leverantörer som planerades följas upp under 2023.

Vid stickprovskontrollen har ett slumpmässigt urval av sex leverantörer valts ut. Tre av leverantörerna är inom omsorgsnämnden och tre är inom äldrenämnden.

<sup>23</sup> Checklista vid avvikelser i Creditsafe, 2023-09-29 samt Checklista för bevakning av Creditsafe, odaterad

<sup>24</sup> Förvaltningsdirektör, 2024-01-30

För samtliga leverantörer har kontroller genomförts i olika utsträckningar med hänsyn till uppföljningens syfte. Nedan redovisas vilka olika typer av uppföljningar som stickprovet omfattade:

- Tremånadersuppföljning
- Händelsestyrd avtalsuppföljning
- Avtalsuppföljning
- Återkrav gällande felaktig fakturering

Det underlag som mottagits för stickprover består av olika former av sammanställningar för uppföljningens resultat bland annat i form av uppföljningsrapporter eller tjänsteanteckningar. Utifrån mottaget underlag kan granskningen konstatera att uppföljningarna har genomförts i enlighet med uppföljningsprocessen. Bland annat att framgår av mottagen dokumentation att kontroller har genomförts av fakturaunderlag, kreditupplysning, tillstånd och tillsyn Inspektionens för vård och omsorg, oanmälda besök, kvalitetsuppföljning samt kontroll av bemanning.

### 3.5.3.2 Socialnämnden

Av socialnämndens *plan för uppföljning av privata utförare 2023*<sup>25</sup>, framgår att nämnden skulle genomföra särskild uppföljning inom ramavtalen för stödboende för vuxna samt för konsulentstött familjehemsvård för barn och ungdomar.

Inom ramen för granskningen genomfördes stickprov på förvaltningens uppföljning som genomförts av 16 leverantörer under 2023. Elva uppföljningar avsåg särskilda uppföljningar avseende konsulentstött familjevård och fem av uppföljningarna avsåg särskilda uppföljningar avseende stödboende för vuxna.

I stickproven användes en kontrollista som tagits fram utifrån förvaltningens återrapportering av avtalsuppföljning. Följande kontroller genomfördes mot mottaget underlag för särskilda uppföljningar avseende konsulentstött familjehemsvård:

- Enkät till socialsekreterare och familjehemssekreterare
- Enkät till enhetschefer
- Enkät till verksamhetsansvarig hos leverantör
- Inhämtning av uppgift om bemanning
- Inhämtning av Kvalitetsberättelse för år 2022/2023
- Inhämtning av tillstånd hos IVO
- Inhämtning av tillsynsärenden hos IVO

---

<sup>25</sup> Socialnämnden, 2023-03-31

Följande kontroller genomfördes mot mottaget underlag för särskilda uppföljningar avseende stödboende vuxna:

- Inhämtande av aktuellt bemanning schema
- Enkät till socialsekreterare
- Frågeformulär till leverantörens företrädare samt intervju med personal
- Protokoll från oanmält platsbesök

Vid genomgång noterar vi avvikelser på följande kontrollpunkter för konsulentstött familjehemsvård:

Kontrollpunkt	Avvikelse
Enkät till socialsekreterare och familjehemssekreterare	Underlag saknas för tre leverantörer
Enkät till enhetschefer	Underlag saknads för tre leverantörer
Enkät till verksamhetsansvarig hos leverantör	Underlag saknas för tre leverantörer

Avseende stickproven av stödboende för vuxna noterades inga avvikelser, dock konstaterade granskningen att dokumentationen från enkät till socialsekreterare och frågeformulär till leverantörernas företrädare samt intervju med personal dokumenterats något otydligt. Bland annat avseende vilka som deltagit vid intervjuer samt information om de oanmälda platsbesöken.

Vid genomgång av mottaget material noteras även en variation kring underlaget som samlats in. Variationen härleds främst till kvaliteten på underlaget som förvaltningen samlat in från leverantörerna.

Vid mottagande av underlag till stickproven får vi till oss att förvaltningen själva noterat bortfall i enkätsvaren. För en leverantör uppges teknikstrul vara anledningen till bortfall, men att enkäten mottagits och beaktats i uppföljningen. För en annan leverantör uppges att det skett en miss vid granskningen. Däremot får vi till oss att svar begärts in i efterhand, men inte haft någon påverkan på bedömningen.

### 3.5.3.3 Löpande kontroller

Utöver särskilda uppföljningar som beskrivs ovan genomför förvaltningen även löpande kontroller under verksamhetsåret. För de löpande kontrollerna har vi inte kunnat genomföra stickprov utifrån svårigheter att tillgodose revisionen med underlag för den löpande uppföljningen. Inom ramen för granskningen har vi i stället tagit del av information och dokumentation om hur den löpande uppföljningen genomförs. Detta presenteras nedan för omsorgsnämnden och äldrenämnden respektive socialnämnden.

### **Omsorgsnämnden och äldrenämnden**

Korrespondent i förvaltningen uppger att det saknas en dokumenterad rutin för hur de löpande ekonomiska kontrollerna genomförs. Korrespondent hänvisar till att alla leverantörer har en bevakning där avvikelser meddelas av systemet Inyett. Beroende på vad avvikelsen gäller, genomförs åtgärder.

Under verksamhetsår 2023 uppges inga avvikelser ha identifierats för de leverantörer som stickproven omfattades av.

Av styrdokumentet *Uppföljningsprocess avtal och marknad*, framgår att skrivbordskontroller utan kontakt utföraren ska genomföras. Korrespondent beskriver att det i samband med den ekonomiska granskning på privata utförare även sker kontroller av:

- Att utföraren har använt korrekt schablonbelopp/ersättningsnivå.
- Att brukaren har ett giltigt biståndsbeslut på den insats fakturan avser.
- Att korrekt underlag har bifogats fakturan.
- Att utförandet går i linje med relevanta regelverk, såsom bestämmelser kring arbetstid och anhörighetsanställningar
- Att insatsen som fakturan avser inte krockar med andra insatser som brukaren är beviljad

### **3.5.4 Socialnämnden**

Korrespondent i förvaltningen beskriver att förvaltningen månatligen genomför kontroller avseende ekonomi för leverantörerna. För de leverantörer som stickproven omfattades av beskrivs inga avvikelser noterats, och därmed finns ingen dokumentation att ta del av.

Som framgår av *avsnitt 3.5.2*, finns checklistor för bevakning av kreditupplysningstjänster, samt rutiner för avvikelser och rapportering av avvikelser.

### **3.5.5 Bedömning**

**Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.**

Vi grundar vår bedömning på att det finns en framtagna rutin som beskriver roller och ansvar för avtalsuppföljningen, samt beskriver den sanktionstrappa som tillämpas vid avvikelser i avtal.

**Vår bedömning är att omsorgsnämnden och äldrenämnden delvis har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.**

Vi grundar vår bedömning på att det finns en utsedd enhet och en fastställd process för avtalsuppföljning, som utgår från ett riskbaserat arbetssätt. Vi anser att det finns rutiner för att följa upp avtalskrav ur ett kvalitetsperspektiv, däremot ser vi att uppföljning av ekonomiska och strukturella frågor kan stärkas. Vi ser att nuvarande ekonomiska kontroller med fördel kan stärkas för att även regelbundet följa upp ägarförhållanden,

2024-10-18

företrädare för leverantören, domslut och skäl för uteslutningsgrunder och liknande. Dessa kontroller bör ske löpande, med högre frekvens än årligen, eller enbart vid avtalstecknande. Vi ser även att nämnden kan överväga möjligheten att utveckla sina kontroller med hjälp av dataanalysverktyg för att på så sätt kunna analysera större mängder data och identifiera avvikelser.

Vidare anser vi att nämnderna saknar dokumenterade rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal. Vi anser även att nämndernas uppföljningsplaner bör utvecklas så att det tydligare framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året. Detta för att skapa en större insyn och transparens både för förtroendevalda och medborgare.

Vi kan i stickprovskontroll konstatera att avtalsuppföljning sker i enlighet med uppföljningsprocessen. Vi noterar dock att det saknas dokumentation som både beskriver hur de ekonomiska kontrollerna ska gå till, samt dokumentation över genomförda kontroller.

**Vi bedömer att socialnämnden i allt väsentligt har säkerställt ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning.**

Vi grundar vår bedömning på att det finns tydliga funktioner för avtalsuppföljning samt att etablerade rutiner för olika former av uppföljning, som utgår från ett riskbaserat arbetssätt. Vi anser att det finns rutiner för att följa upp avtalskrav ur ett kvalitetsperspektiv, däremot ser vi att uppföljning av ekonomiska och strukturella frågor kan stärkas. Vi ser att nuvarande ekonomiska kontroller med fördel kan stärkas för att även regelbundet följa upp ägarförhållanden, företrädare för leverantören, domslut och skäl för uteslutningsgrunder och liknande. Dessa kontroller bör ske löpande, med högre frekvens än årligen, eller enbart vid avtalstecknande. Vi ser även att nämnden kan överväga möjligheten att utveckla sina kontroller med hjälp av dataanalysverktyg för att på så sätt kunna analysera större mängder data och identifiera avvikelser.

Vid stickprov noteras brister i dokumentation kring genomförda enkäter vid avtalsuppföljning. Vi bedömer att det är av vikt säkerställas att uppföljningsmoment dokumenteras för att stärka insyn och transparens för förtroendevalda och medborgare. Vi noterar även att det saknas dokumentation över genomförda ekonomiska kontroller.

## 4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.

**Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, äldrenämnden samt socialnämnden delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning och en tillräcklig intern kontroll för att minska riskerna för välfärdsbedrägerier och oegentligheter hos privata utförare.**

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- säkerställa att kontroller av privata utförare, inför avtalsskrivning, är dokumenterade, samt överväga att fördjupa dem.
- utveckla möjligheten att utforma egna uteslutningsgrunder.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **omsorgsnämnden och äldrenämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.
- dokumentera rutiner för avvikelshantering i samband med uppföljning av avtal.
- utveckla nuvarande uppföljningsplaner för att säkerställa att det tydligt framgår vad uppföljningen ska omfatta samt hur kontroll och insyn ska genomföras under året.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **socialnämnden** att:

- stärka de löpande ekonomiska kontrollerna med syfte att få bättre kännedom om leverantören och dess företrädare, samt att dokumentera dessa.



**Uppsala kommun**

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lind

*Certifierad kommunal yrkesrevisor  
och kundansvarig*

Mattias Wikner

*Specialist*

Helena Hansson

*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

Sofia Gunnarsson

*Verksamhetsrevisor*

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

## 5 Bilagor

### 5.1 Bilaga A – Dokumentförteckning

Dokument
Riktlinjer för kontroll och uppföljning av privata utförare, KF 2023-06-19, §116
Reglemente för intern kontroll inom Uppsala kommun och dess helägda bolag, KF 2022-02-28, §63
Riktlinje för nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhetsplanering, uppföljning och interna kontroll, KS 2023-03-29, §67
Handlingsplan mot välfärdsbrott, KS 2023-12-13, §286
Internkontrollplan 2024 för kommunstyrelsen, KS 2023-12-13, §276
Internkontrollplan 2024 för socialnämnden, SCN 2023-12-20, §217
Internkontrollplan 2024 för omsorgsnämnden, OSN 2023-12-18, §112
Internkontrollplan 2024 för äldrenämnden, ALN 2023-12-15, §114
Policy och riktlinjer för upphandling och inköp, KF 2018-03-26, §60
Rutin för att följa upp avtal vid upphandling, upphandlingschef, 2021-06-02
Vård- och omsorgsförvaltningens uppföljningsprocess, daterad 2023-11-07
Socialnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2024, SCN 2024-03-27, §43
Socialnämndens plan för uppföljning av privata utförare 2023, 2023-03-31, §45
Checklista vid avvikelser i Creditsafe, daterad 2023-09-29
Checklista för bevakning av Creditsafe, ej daterad
Rapportera avvikelser gällande externa utförare av insatser, socialnämnden, beslutad av förvaltningsdirektör 2024-01-30
Upphandlingsprocessen, daterad 2023-11-07
Följa upp avtal, upphandlingschef, 2021-06-02
Omsorgsnämndens verksamhetsplan 2023 (uppföljningsplan), OSN 2023-02-13, §14





**Uppsala kommun**

Granskning av kontroll av utförare vid köp av välfärdstjänster

2024-10-18

Äldrenämndens verksamhetsplan 2023 (uppföljningsplan), ALN 2023-02-16, §13