

Omsorgsnämnden

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att granska omsorgsnämndens kontroll och uppföljning av privata utförare. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2017.

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet inom omsorgsnämnden är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av ett antal större omorganisationer under senare år. Eftersom granskningen skedde mitt under pågående utvecklingsarbete har förhållanden hunnit ändras från det att intervjuer och dokumentstudier ägde rum (maj-juni 2017) till dess att vi revisorer behandlade rapporten (september 2017). Våra bedömningar avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

Vår övergripande bedömning är att det hos omsorgsnämnden finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare. Enligt vår bedömning handlar det främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet.

Exempelvis konstaterar vi att nämnden inte har antagit något kompletterande underlag till sin verksamhetsplan 2017, som svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Av fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår att så skulle ske. Omsorgsnämndens verksamhetsplan, inklusive bilagan som beskriver uppföljningsarbetet, svarar dock redan i hög utsträckning mot avsikterna i fullmäktiges program.

Vidare saknar omsorgsnämnden dokumentation som gör det möjligt att gå tillbaka och stämma av vilka avtalsuppföljningar som genomförts och vilka som inte genomförts.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Omsorgsnämnden bör inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Se stycke 3.3.2 i den bifogade rapporten för mer information.

- Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden. Se stycke 3.3.2 i den bifogade rapporten för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.3.3 i den bifogade rapporten för mer information.
- Omsorgsnämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information. Denna rekommendation ges med anledning av att omsorgsnämnden avser att, åtminstone delvis, informera egenregin respektive de externa utförarna i olika forum. Se stycke 3.3.6 i den bifogade rapporten för mer information.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-01-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?

För kommunrevisionen



Erica Närlinge /ordförande



Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

Revisionsrapport - Omsorgsnämnden

Uppsala kommun

KPMG AB

2017-09-15

Antal sidor 12



Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Program med mål och riktlinjer för privata utförare	5
3.2	Omsorgsnämndens uppföljningsarbete	6
3.2.1	Organisation	6
3.2.2	Uppföljningsarbete enligt omsorgsnämndens verksamhetsplan	6
3.2.3	Avtalsuppföljning	8
3.2.4	Mervärdesuppföljning	9
3.2.5	Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal	10
3.2.6	Utförarinformation	10
3.2.7	Pågående utvecklingsarbete	11
4	Slutsats och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur omsorgsnämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som finns för detta. Vidare syftar granskningen till att kartlägga vilken riskanalys nämnden gör beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthåller för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal.

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet inom omsorgsnämnden är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. Eftersom granskningen skedde mitt under pågående utvecklingsarbete har förhållanden hunnit ändras från det att intervjuer och dokumentstudier ägde rum (maj-juni 2017) till dess att revisorerna behandlade rapporten (september 2017). Våra bedömningar och kommentarer avser huvudsakligen de förhållanden som framkom i samband med granskningens genomförande, maj-juni 2017.

Vår övergripande bedömning är att det finns brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare.

De i granskningen identifierade bristerna handlar enligt vår bedömning främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet.

Exempelvis konstaterar vi att nämnden inte har antagit något kompletterande underlag till sin verksamhetsplan 2017, som svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Av fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår att så skulle ske. Omsorgsnämndens verksamhetsplan, inklusive bilagan som beskriver uppföljningsarbetet, svarar dock redan i hög utsträckning mot avsikterna i fullmäktiges program.

Vidare saknar omsorgsnämnden dokumentation som gör det möjligt att gå tillbaka och stämma av vilka avtalsuppföljningar som genomförts och vilka som inte genomförts.

Det görs inga fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen. Det finns inte heller någon specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagandeprocessen då en utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. Vi ser heller inget behov av



Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

ytterligare rutiner eller beredskapsåtgärder för att kunna hantera ett akut övertagande i händelse av att en utförare inte kan fullgöra sitt avtal.

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Omsorgsnämnden bör inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information. Denna rekommendation ges med anledning av att omsorgsnämnden avser att, åtminstone delvis, informera egenregin respektive de externa utförarna i olika forum. Se stycke 3.2.6 för mer information.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska hur omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig kontroll och uppföljning av privata utförare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Vare sig i lagarna som specifikt rör upphandling eller i annan lagstiftning som berör kommunal förvaltning står angivet att privata utförare ovillkorligen förväntas utföra sin verksamhet i enlighet med kommunens egna mål eller kommunens övriga styrdokument. Fullmäktige ska emellertid enligt kommunallagen 3 kap. 19 b § inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för privata utförare som driver verksamhet på uppdrag av kommunen. Syftet är att kontrollen och insynen ska bli bättre. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer samt övriga föreskrifter på området ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses.

Eftersom kommunen upphandlar utförare för genomförande av delar av sin kärnverksamhet följer att kommunen har ett ansvar även för verksamhet som bedrivs av alternativa utförare. Kontroll av verksamhet som bedrivs av annan utförare är lika väsentlig som för verksamhet som bedrivs i egen kommunal regi.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur omsorgsnämnden styr och kontrollerar verksamhet som bedrivs av privata utförare på uppdrag av nämnden samt vilka förutsättningar som finns för detta. Vidare syftar granskningen till att kartlägga vilken riskanalys omsorgsnämnden gör beträffande utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal samt bedöma vilken beredskap nämnden upprätthåller för att kunna hantera en situation där en utförare inte kan fullgöra sina avtal.

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar verksamhet som bedrivs på entreprenad inom omsorgsnämndens ansvarsområde. När det gäller nämndens uppföljningsarbete avgränsas granskningen till att i huvudsak fokusera på avtalsuppföljningen.

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Vi har bedömt om nämndens kontroll och uppföljning av privata utförare uppfyller:

- Kommunallagen 3 kap. 19 b §, 6 kap. 7 §
- Mål och budget 2017-19 (KF 2016-11-08, § 203)



Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

- Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018 (KF 2016-12-12, § 237)
- Verksamhetsplan och budget 2017-2019 för omsorgsnämnden
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser omsorgsnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Andreas Wendin, kommunal revisor, och Örjan Garpenholt, kommunal revisor, under ledning av Mats Lundberg, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av direktör omsorgsförvaltningen, avdelningschef systemledning (omsorgsförvaltningen), inköpschef och upphandlare.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med
 - Direktör omsorgsförvaltningen
 - Avdelningschef systemledning, omsorgsförvaltningen
 - Inköpschef och upphandlare

Utöver ovanstående funktioner har vi även varit i kontakt med ett antal andra medarbetare inom omsorgsförvaltningen som bidragit med information och uppgifter i olika utsträckning.

3 Resultat av granskningen

Uppsala kommun genomförde en stor omorganisation vid årsskiftet 2016/2017 då en utpräglad beställar-/utförarorganisation ersattes av en mer traditionell förvaltningsorganisation. Dessutom skedde det under 2015 en annan omorganisation som berör omsorgsnämnden. Från och med 2015-01-01 upphörde nämnden för hälsa och omsorg och dess uppgifter övertogs då av omsorgsnämnden samt socialnämnden. I samband med det delades även kontoret för hälsa, vård och omsorg (HVK), som var en organisatorisk enhet på uppdragssidan som stödde både äldrenämnden och

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

nämnden för hälsa och omsorg. Det som tidigare var HVK delades då upp så att en del i dagsläget tillhör socialförvaltningen, en annan del tillhör omsorgsförvaltningen medan ytterligare en annan del tillhör äldreförvaltningen. Dessutom gjordes chefsområden om och olika tjänstebefattningars ansvar och befogenheter ändrades.

Vid tidpunkten för granskningen hade den nya organisationen inte riktigt hunnit "sätta sig". Därav pågick omfattande utvecklingsarbete när det gäller former för kontroll och uppföljning av privata utförare. Detta innebär att vissa av de system och rutiner som beskrivs i intervjuerna ännu inte finns dokumenterade och ej heller har börjat tillämpas i praktiken. Samtidigt är vissa av de system och rutiner för kontroll och uppföljning som tillämpades i den tidigare organisationen inte längre aktuella. Vi återkommer till detta längre fram i rapporten.

3.1 Program med mål och riktlinjer för privata utförare

Av kommunens *Mål och budget 2017-19*, fastställd av kommunfullmäktige 2016-11-08 (§ 203), framgår att fullmäktige i enlighet med kommunallagen varje mandatperiod beslutar "om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I Uppsala kommun omfattar programmet både kommunens egenregi och privata utförare av kommunal verksamhet." Det nu gällande programmet benämns *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* och fastställdes av fullmäktige 2016-12-12 (§ 237). Detta *Program för kommunalt finansierad verksamhet 2017-2018* utgör en viktig utgångspunkt för denna granskning. Av underlaget (ärendebeskrivningen) till fullmäktiges beslut när programmet fastställdes framgår följande:

"Eftersom programmet antas sent i förhållande till nämndernas verksamhetsplanering inför 2017 förutsätts nämnderna ta fram kompletterande underlag som svarar mot programmets avsikter senast i mars 2017."

I själva programmet framgår i övrigt att programmet omfattar såväl verksamheten i kommunens egenregi som den verksamhet som genom avtal lämnats över till privata utförare. Nämnderna ska årligen, i samband med verksamhetsplaneringen, beskriva och tydliggöra relationen med egenregi och privata utförare inom ansvarsområdet. Nämnderna ska också visa hur uppföljningen av verksamheten ska ske och hur nämnden ska tillgodose insyn i den verksamhet som lämnats över till privata utförare.

I programmet anges ett antal övergripande mål för kommunens styrning och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet. Målen återfinns under de fyra rubrikerna *Demokratiskt genomslag*, *Tydlighet för invånarna*, *Delaktighet för ökad effektivitet*, *Kontinuitet och långsiktighet*. Under rubriken *Demokratiskt genomslag* framgår exempelvis att nämnderna ska "säkerställa att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas oavsett utförare och att relevant lagstiftning efterlevs i verksamheterna." Under rubriken *Delaktighet för ökad effektivitet* framgår bland annat att det är viktigt att "involvera brukare och utförare i att förbättra servicen, genom exempelvis regelbundna branschråd, erfarenhetsutbyten, och medarbetar-, brukar- och anhörigdialoger."

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

Av programmet framgår vidare att "varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll av verksamheten inom sitt ansvarsområde. All kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt." Det anges också att "nyttan av uppföljningen ska överträffa kostnaderna för den, även om en strikt ekonomisk kalkyl inte kan tas fram."

Att interna och externa aktörer ska behandlas likvärdigt fastslås även i kommunens upphandlingspolicy.

3.2 Omsorgsnämndens uppföljningsarbete

3.2.1 Organisation

Inom omsorgsförvaltningen är det Avdelning systemledning som ansvarar för avtalsuppföljning. Avdelningen ansvarar för följande områden.

- Upphandling, avtalsfrågor och hantering av LOV-system
- Verksamhetsuppföljning, med likabehandling av upphandlad verksamhet och egenregi
- Hantering av ärenden till arbetsutskott och nämnd
- Förvaltningsövergripande verksamhetsplanering och kvalitetsledning
- Administration
- Boendeplanering

Inom Avdelning systemledning finns enligt uppgift en avdelningschef, en enhetschef samt 24 medarbetare. Av de 24 medarbetarna arbetar tio med administration och boendeplanering. Dessa är underställda enhetschefen. Övriga 14 medarbetare inom avdelningen är direkt underställda avdelningschefen och arbetar med verksamhetsplanering, avtal och uppföljning. Tio av dessa är strateger, varav fyra enligt uppgift arbetar mer fokuserat med uppföljningsarbete.

3.2.2 Uppföljningsarbete enligt omsorgsnämndens verksamhetsplan

Omsorgsnämnden har inte tagit fram något kompletterande underlag till sin verksamhetsplan, som svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Som vi tog upp i stycke 3.1 ovan skulle sådant kompletterande underlag tas fram senast i mars 2017 enligt fullmäktiges beslut. Anledningen till att nämnden inte tagit fram något kompletterande underlag uppges vara att verksamhetsplanen i hög utsträckning redan anses svara mot avsikterna i fullmäktiges program.

Omsorgsnämndens uppföljningsarbete beskrivs i en bilaga till verksamhetsplanen, "Bilaga 1 Uppföljningsplan". Uppföljningsplanen beskriver nämndens uppföljningsarbete i stort, där kontroll av privata utförare ingår som en del. Exempelvis anges vad nämndens uppföljningsarbete syftar till, där en av punkterna är "Kontrollera avtalsuppfyllelse, och därmed kvaliteten i beställd verksamhet". Vidare anges att uppföljningsarbetet "är ett verktyg för såväl nämnden som utförarna att arbeta med ständiga förbättringar."

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

Omsorgsnämnden beskriver att uppföljningsarbetet sker på fyra olika nivåer vilka benämns som *strategisk nivå*, *verksamhetsnivå*, *avtalsnivå* samt *individnivå*. Därtill nämns även *ekonomisk uppföljning* i nämndens uppföljningsplan.

Med uppföljning på strategisk nivå avses uppföljningen inom ramen för kommunens övergripande målstyrning, vilken rapporteras i samband med delårsbokslut och bokslut. Med verksamhetsnivå avses uppföljning av en verksamhetstyp med samma uppdrag. I nämndens uppföljningsplan nämns uppföljning av samtliga träffpunkter för personer med psykisk ohälsa som ett exempel på denna typ av uppföljning. Avtalsuppföljning avser de avtal som nämnden tecknat med utförare, såväl interna som externa. Enligt uppföljningsplanen är nämndens ambition att varje enhet följs upp minst en gång under avtalsperioden. I våra intervjuer framförs dock att planeringen för uppföljningsarbetet i praktiken bygger på att alla avtal följs upp två gånger under avtalsperioden, dels inom ett år från att avtalet tecknades, dels inför att avtalet är på väg att löpa ut. Individuppföljning sker utifrån den eller de insatser som berörd person beviljats genom myndighetsbeslut. Denna uppföljning ansvarar biståndshandläggare för. Denna granskning fokuserar främst på avtalsuppföljningen, men i viss utsträckning berörs även uppföljning på strategisk nivå samt uppföljning på verksamhetsnivå.

I omsorgsnämndens uppföljningsplan anges vidare:

Majoriteten av nämndens uppföljningar är planerade, d v s sker med viss regelbundenhet och är i förväg bestämda. Vid avtalsuppföljning kan dessa ske som anmälda eller oanmälda besök.

Även händelsestyrda uppföljningar görs. Dessa görs inte regelbundet utan orsakas av en särskild händelse. Exempelvis:

- Upprepade händelser hos samma utförare, eller enstaka händelser där det föreligger uppenbar risk att händelse upprepas
- Händelse av särskilt allvarig art, t ex brist i kompetens, medvetna avsteg från avtal eller upprepade händelser i ett tydligt mönster
- Stora negativa avvikelser i budget eller indikatorer för måluppfyllelse
- Sker vid behov efter kännedom om händelse

Vare sig i nämndens uppföljningsplan eller verksamhetsplan i övrigt sägs det uttryckligen att all kommunalt finansierad verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt. Dock framgår detta implicit i beskrivningarna av uppföljning på verksamhetsnivå och uppföljning på avtalsnivå. Dessutom framförs i våra intervjuer att det är en självklarhet att all verksamhet ska följas upp på ett likvärdigt sätt eftersom man jobbat så under så lång tid i den tidigare beställar-/utförarorganisationen. Dessutom påpekas att kontinuiteten på personalsidan varit och är hög vilket bidrar till att "tänket" finns naturligt bland personalen.

Vår bedömning

Vi instämmer i det som framförts i intervjuer om att nämndens verksamhetsplan, inklusive bilagan som beskriver uppföljningsarbetet, i hög utsträckning svarar mot avsikterna i fullmäktiges program. Dock inte till fullo. Vi rekommenderar därför omsorgsnämnden att inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program.

Som vi nämnt ovan framgår det av nämndens uppföljningsplan att nämndens ambition är att följa upp varje enhet minst en gång under avtalsperioden. Vi anser att nämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningarna. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden.

Dels anser vi att den nuvarande formuleringen, "nämndens ambition", är vag, dels anser vi att målsättningen om en uppföljning under avtalsperioden är blygsam. Därtill ställs det inte några krav i avtalen på att de privata utförarna ska inkomma med någon rapportering inom ramen för kommunens målstyrning. Denna kombination gör att vi ser en risk för att omsorgsnämnden inte kan ha en löpande uppsikt över att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas inom den verksamhet som privata utförare står för.

I sammanhanget ska dock nämnas att centrala delar av kommunens målstyrning är inskriven i avtalen. Vidare framförs i våra intervjuer att nämnden även styr utförarna via olika typer av utförarinformation. Se mer angående detta i stycke 3.2.6 nedan.

Trots ovanstående vill vi ändå lyfta fram att en tätare uppföljning, alternativt om det ställdes krav på de privata utförarna att i likhet med egenregin avge verksamhetsrapportering inom ramen för kommunens målstyrning, sannolikt skulle medverka till att nämnden med större visshet kunde uttala sig om huruvida de privata utförarna bidrar till att de mål kommunfullmäktige ställer upp i Mål och budget förverkligas.

3.2.3 Avtalsuppföljning

Enligt vår granskning skulle alla genomförda avtalsuppföljningar tidigare regelbundet rapporteras till nämnden. Detsamma gäller för uppföljningar av uppdrag givna till egenregin. Muntlig föredragning skedde enligt uppgift vid behov. Nämndens arbetsutskott beslutade 2017-04-18 att muntlig föredragning endast ska ske i de fall beslut om åtgärder krävs. Samtliga avtalsuppföljningar ska dock löpande informeras till nämnden via nämndens Insida. Vidare ska det enligt arbetsutskottets beslut ske en redovisning av samtliga genomförda avtalsuppföljningar i bokslutet. Enligt förvaltningen ska rapporteringen i bokslutet vara en ackumulerad rapportering om antalet uppföljningar, vad som följts upp samt analyser av vad som framkommit i uppföljningarna.

Av nämndens protokoll för perioden juni 2016 till juni 2017 framgår att tre planerade avtalsuppföljningar har rapporterats till nämnden. Enligt uppgift finns det dock ett 15-tal avtalsuppföljningar registrerade i diariet under motsvarande period. Bland det 15-tal avtalsuppföljningar som finns registrerade i diariet under den angivna perioden finns enligt uppgift även uppföljningar där brister framkommit och där handlingsplaner begärts in men där det inte ska ha skett någon rapportering till nämnden.

På nämndens möte i juni 2016 (§ 107) skedde rapportering från en avtalsuppföljning där brister gentemot ingånget avtal identifierades inom sju områden. Handlingsplaner

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

begärdes in, som efter komplettering godkändes. Dock framgår också av nämndens protokoll att "Omsorgsförvaltningen planerar att, utifrån de planerade åtgärder som beskrivits i handlingsplanerna, göra ytterligare ett besök i verksamheten under 2016 för att försäkra att det ingångna avtalet efterföljs." Någon ytterligare rapport beträffande detta ärende återkommer dock inte i nämndens protokoll vare sig under 2016 eller under första halvåret 2017. Enligt våra intervjuer har förvaltningen emellertid genomfört uppföljande besök i enlighet med beslutet i juni 2016. Ärendet uppges fortfarande vara aktuellt i slutet av juni 2017, där en träff med utföraren ska ha ägt rum i midsommarveckan. Som en förklaring till varför ärendet inte återaktualiserats i nämnden framförs från förvaltningen att uppföljningsarbetet är ett löpande arbete och att vissa uppföljningar tar lång tid. Förvaltningen måste då ta ställning till när och i vilka delar nämnden ska informeras om en pågående uppföljning och när en rapport ska sammanställas. I det aktuella fallet har man valt att inte rapportera eftersom uppföljningen inte bedömts vara klar.

I våra intervjuer beskrivs att uppföljningsarbetet inom den dåvarande nämnden för hälsa och omsorg i princip fungerade likadant och mer eller mindre problemfritt under perioden 2010 till hösten 2014 då det skedde en intern omorganisation. Därefter, 2015-01-01, skedde den omorganisation som tidigare nämnts då nämnden för hälsa och omsorg upphörde och ersattes av omsorgsnämnden och socialnämnden. I våra intervjuer framförs att uppföljningsarbetet inte fungerat lika problemfritt från den interna omorganisationen hösten 2014 fram till dags dato. Huruvida några planerade avtalsuppföljningar har missats/prioriterats bort under denna period är dock oklart i och med att omsorgsnämnden inte har någon dokumentation utifrån vilken det i efterhand går att stämna av om alla planerade uppföljningar ägt rum.

Upplevelsen är att man även i dagsläget har en väl fungerande uppföljningsverksamhet även om den inte riktigt når upp till den nivå man hade innan omorganisationerna.

Avtalsuppföljningar regleras främst i förfrågningsunderlagen, där det också framgår bestämmelser om vad som sker i händelse av att utföraren bryter mot avtalet. Det senare finns även reglerat i själva avtalet (kontraktsvillkoren).

Inför en planerad avtalsuppföljning träffar förvaltningen utföraren som får besvara ett antal frågeställningar. Förvaltningen träffar i regel både personal och chef. Beroende på avtal sker träff med olika personalkategorier. I våra intervjuer framförs att frågemallen som används vid dessa träffar inte är helt standardiserad. Inför varje uppföljning görs en bedömning av vilka frågor som ska ställas i det specifika fallet. Fokusområden väljs enligt uppgift utifrån aktuellt avtal, nämndens önskemål samt signalsystem (exempelvis från individuppföljningar och inkomna synpunkter).

Vår bedömning

Vi anser att nämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs.

3.2.4 Mervärdesuppföljning

Vid upphandlingar av verksamhet får utförarna i sina anbud beskriva ett antal så kallade mervärden. I förfrågningsunderlagen förklaras de mervärden som utförarna ska beskriva. Dessa mervärden vägs sedan in i utvärderingen inför tilldelning av kontrakt. I

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

samband med uppföljningen av nämndens interna kontroll beträffande avtals- och uppföljningsprocessen 2016 arbetades så kallade mervärdesenkäter fram. Denna mervärdesuppföljning uppges nu vara en del av nämndens ordinarie uppföljningsarbete. Mervärdesenkäten ska besvaras av verksamhetschef hos de utförare som har mervärden i sina avtal. Resultatet från mervärdesenkäten ska sedan gå till nämnden för information. I nämndens protokoll från den tidsperiod som vi granskat, juni 2016 till juni 2017, återfinns ingen information om någon mervärdesuppföljning. I samband med sakgranskningen av rapporten, augusti 2017, framförs att en mervärdesuppföljning nu är genomförd och att rapportskrivande pågår.

3.2.5 Utförarnas förmåga att fullgöra sina avtal

Enligt våra intervjuer sker inga fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal. De bedömningar som görs sker enligt uppgift på upphandlingsavdelningen i samband med upphandlingsprocessen.

Från upphandlingsavdelningen framförs att de inte genomför denna typ av bedömningar löpande om inte nämnden/förvaltningen begär det. Det är respektive nämnd/förvaltning som "äger" avtalen och därmed deras ansvar att ha denna typ av kontroll. Dock påpekas att upphandlingsavdelningen kan fungera som ett stöd och kan bistå förvaltningarna med metoder etc. för denna typ av uppföljning om de så begär.

Det finns ingen specifik rutin för ett akut oförutsett övertagande i händelse av att en utförare plötsligt inte kan fullgöra sitt avtal. Dock finns en rutin för övertagandeprocessen då en utförare lämnar över till en annan utförare eller till kommunen enligt ett planerat förlopp. I händelse av ett oförutsett övertagande uppges att samma rutin skulle följas.

Vår bedömning

Under förutsättning att avtalsuppföljning och övrig dialog med utförarna fungerar i enlighet med gällande styrdokument finns det enligt vår mening inget större behov av att göra ytterligare fortlöpande bedömningar och riskanalyser av utförarnas förutsättningar för och förmåga att fullgöra sina avtal.

3.2.6 Utförarinformation

Som en följd av att beställar-/utförarorganisationen ersattes av en traditionell förvaltningsorganisation pågår utvecklingsarbete inom omsorgsnämnden beträffande utförarinformation. I våra intervjuer påpekas att tanken är att utförarinformationen ska ske på flera olika sätt och nivåer. En del är att alla aktuella kommunala styrdokument ska finnas uppdaterade på kommunens utförarwebb. Vidare avser man att skicka ut ett nyhetsbrev med utförarinformation fyra gånger per år där aktuell information lyfts fram. Två till tre veckor efter att nyhetsbrevet har skickats ut är tanken att bjuda in alla externa utförare till utförarmöten då fördjupad information lämnas.

Därtill beslutade omsorgsnämnden 2017-06-01 (§ 68) att inrätta ett branschråd bestående av omsorgsnämndens presidium, förvaltningsledning samt berörda utförare. Beslutet innebär att utförarnas representation i branschrådet utses av utförarna själva. Eftersom den primära målgruppen för såväl branschrådet som utförarmötena uppges

Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare

KPMG AB

2017-09-15

vara de externa utförarna kommer egenregien endast vara representerad genom avdelningschefer inom båda dessa fora. Egenregien kommer enligt uppgift i stället främst att få information "i linjen".

När det gäller de utförarmöten som nämnts ovan uppges tanken vara att alla externa utförare ska bjudas in. Två sådana möten är planerade till hösten 2017. Vid höstens första utförarmöte är tanken att utförarna ska föreslå representanter till branschrådet. Första träffen med branschrådet är sen tänkt att äga rum i oktober 2017. Därefter uppges ett möte med branschrådet vara planerat till våren 2018. Beroende på utfallet av de två första träffarna med branschrådet samt utgången av valet i september 2018 är tanken sen att nämnden ska ta ställning till om branschrådet ska fortsätta.

Vår bedömning

Det faktum att en utpräglad beställar-/utförarorganisation har ersatts av en traditionell förvaltningsorganisation där egenregien nu ligger i "linjen" innebär enligt vår mening en utmaning när det gäller att behandla alla utförare på ett likvärdigt sätt.

Vi ser att det kan finnas risker med att, som omsorgsnämnden avser att göra, informera de externa utförarna i ett forum medan egenregien, åtminstone delvis, informeras i ett annat forum. Därmed inte sagt att vi anser det vara fel att välja den lösningen. Dock anser vi att nämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information.

3.2.7 Pågående utvecklingsarbete

I stycke 3.2.6 ovan har vi nämnt det utvecklingsarbete som pågår när det gäller utförarinformation. Därtill arbetar omsorgsnämnden med att utveckla uppföljningsarbetet. I våra intervjuer påpekas dock att förvaltningen har valt att avvakta med vissa delar av utvecklingsarbetet till dess att denna revisionsgranskning är klar för att på så vis kunna ta med sig eventuella rekommendationer i det fortsatta utvecklingsarbetet.

En av de saker som nämns vid intervjuerna är att man vill utveckla metoder för mer övergripande uppföljningar som komplement till de mer omfattande och djupgående avtalsuppföljningarna. Genom mer frekventa men mindre omfattande uppföljningar är tanken att man ska få underlag som ger indikation på om det behöver göras en fördjupad uppföljning inom något visst område. I sammanhanget påpekas också att en fördjupning även skulle kunna ske om det är någon utförare som utmärker sig positivt. Genom att djupare granska den utförarens arbetssätt och rutiner kan lärdomar dras och framgångsrika arbetssätt spridas till andra utförare.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår övergripande bedömning är att det finns vissa brister i efterlevnaden av gällande system och rutiner för kontroll och uppföljning av verksamhet som utförs av externa utförare.

De i granskningen identifierade bristerna handlar enligt vår bedömning främst om brister i den administrativa hanteringen av uppföljningen, snarare än om brister i själva uppföljningsarbetet.



Uppsala kommun

Granskning av kontroll och uppföljning av privata utförare
KPMG AB
2017-09-15

I granskningen konstaterar vi att uppföljningsarbetet är föremål för utveckling, inte minst mot bakgrund av de senaste årens omorganisationer. Eftersom granskningen skedde mitt under pågående utvecklingsarbete har förhållanden hunnit ändras från det att intervjuer och dokumentstudier ägde rum (maj-juni 2017) till dess att revisorerna behandlade rapporten (september 2017).

Mot bakgrund av vad som framkommit i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Omsorgsnämnden bör inför antagandet av 2018 års verksamhetsplan säkerställa att beskrivningarna av uppföljningsarbetet fullt ut svarar mot avsikterna i fullmäktiges program för kommunalt finansierad verksamhet. Se stycke 3.2.2 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör ange en tydligare målsättning beträffande frekvensen på avtalsuppföljningar. Enligt intervjuer sker uppföljning i praktiken två gånger per avtalsperiod. Lämpligen kan nämnden ange detta som målsättning: uppföljning ska ske minst två gånger under avtalsperioden. Se stycke 3.2.2 för mer information
- Omsorgsnämnden bör ha dokumentation av vilka avtalsuppföljningar som faktiskt genomförs och vilka av de planerade avtalsuppföljningarna som inte genomförs. Se stycke 3.2.3 för mer information.
- Omsorgsnämnden bör säkerställa att samtliga utförare, i relevanta delar, får likvärdig information. Denna rekommendation ges med anledning av att omsorgsnämnden avser att, åtminstone delvis, informera egenregin respektive de externa utförarna i olika forum. Se stycke 3.2.6 för mer information.

KPMG, dag som ovan

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Mats Lundberg
Certifierad kommunal revisor

Örjan Garpenholt
Kommunal revisor

Bo Ädel
Kundansvarig