



Granskning av socialnämndens uppföljning och kontroll av externa utförare

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2020-12-22



Trelleborgs kommun

Granskning av socialnämndens uppföljning och kontroll av externa utförare
2020-12-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
3	Syfte och revisionsfrågor	3
3.1	Revisionskriterier, avgränsning och metod	3
4	Resultat av granskningen	4
4.1	Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare	4
4.2	Befintliga avtal och möjligheter till insyn	4
4.3	Rutiner för uppföljning	7
4.4	Fakturahantering	10
4.5	Sanktionsmöjligheter enligt avtal	11
4.6	Rapportering till nämnden	12
4.7	Slutsats och rekommendationer	13

1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborg kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens uppföljning och kontroll av externa utförare. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen och socialnämnden har en tillfredsställande intern kontroll avseende de avtal som finns med externa utförare och om den uppföljning och kontroll som görs är tillräcklig.

Av granskningen framgår att det saknas ett av kommunfullmäktige beslutat program för uppföljning av externa utförare, vilket det enligt kommunallagen ska fattas beslut om för varje mandatperiod.

Socialnämnden har säkerställt att möjligheterna till insyn och uppföljning är reglerad på ett tydligt sätt i de granskade förfrågningsunderlag och tecknade avtal som avser personlig assistans, särskilt boende och serviceinsatser inom ordinärt boende. Däremot bedömer vi att socialnämnden inte på ett tillräckligt sätt säkerställt en tillfredsställande intern kontroll avseende externa utförare. Det saknas också en tydlig strategi för hur återrapportering till nämnden ska gå till avseende sådan avtalsuppföljning som genomförs av Skånes Kommuner.

Utifrån vår slutsats lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör tillse att ett program för uppföljning av externa utförare utarbetas och beslutas av kommunfullmäktige samt att uppföljning framöver sker i syfte att säkerställa följsamhet till programmet.
- Med utgångspunkt från av kommunfullmäktige beslutat program för uppföljning av externa utförare bör socialnämnden tillse att övergripande processbeskrivning och rutiner för uppföljning av samtliga externa utförare dokumenteras och efterlevs. Det är av stor vikt att erforderlig dokumentation upprättas avseende denna uppföljning. Socialnämnden bör även se över hur återrapporteringen av sådan uppföljning ska gå till.
- Socialnämnden bör tillse att det för samtliga avtal finns tydliga formuleringar avseende vite, skadestånd och tvister. Sådana formuleringar bör kompletteras med en tydlig åtgärdsstrappa för hur eventuella brister ska hanteras.

2 Bakgrund

Revisorerna har i revisionsplaneringen för 2020 uppmärksammat risker beträffande kommunens uppföljning och kontroll av externa utförare och avtalsefterlevnad.

Revisionen upplever att det finns ett behov av att bedöma om framförallt socialnämnden har rutiner och system för att följa upp de externa utförare som anlitas inom omsorgen.

3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen och socialnämnden har en tillfredsställande intern kontroll avseende de avtal som finns med externa utförare och om den uppföljning och kontroll som görs är tillräcklig. I syftesformuleringen ingår att besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka övergripande regler/styrdokument finns för uppföljning av externa utförare?
- Har nämnden en samlad bild över de avtal man ingått med utförare?
- Har kontrollmöjligheter och möjlighet till insyn skrivits in i avtalen med de externa utförarna?
- Finns rutiner för hur uppföljning av avtalen ska ske?
- Sker uppföljning av det som regleras i avtalen?
- Hur hanteras upptäckta avvikelser från ingångna avtal (sanktioner)?
- Regleras det i avtalen vilka uppgifter som ska framgå på fakturor och hur tillämpas reglerna?
- Rapporteras resultat av genomförda uppföljningar och kontroller till nämnden?

3.1 Revisionskriterier, avgränsning och metod

Vi kommer att bedöma med utgångspunkt från:

- Kommunallagen
- LOV (lagen om valfrihetssystem, SFS 2008:962)
- Avtal och avtalshandlingar
- Interna styrdokument och riktlinjer
- Övriga tillämpbara interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

Granskningen avser i huvudsak socialnämnden. Även kommunstyrelsen berörs dock av granskningen då det framkommit att det saknas ett av fullmäktige beslutat program, med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Sådant program ska enligt kommunallagen beslutas för varje mandatperiod.

Granskningen har genomförts genom att riktlinjer och rutiner avseende uppföljning av externa utförare har granskats. Därtill har en sammanställning av samtliga externa leverantörer begärts in och en fördjupad granskning har genomförts avseende avtal och den uppföljning som skett specifikt avseende personlig assistans, servicetjänster inom ordinärt boende samt särskilt boende.

Intervjuer har genomförts med förvaltningschef för socialförvaltningen, samtliga tre verksamhetschefer samt biträdande verksamhetschef och utvecklingsstrateg.

Rapporten är sakkontrollerad av samtliga intervjuade.

4 Resultat av granskningen

4.1 Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare

Kommunallagen möjliggör överlämnande av skötsel av en kommunal angelägenhet till annan juridisk person, s.k. privat utförare (10 kap 1 §). När skötseln av en kommunal angelägenhet lämnats över enligt ovan ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Kommunen ska likaså genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över.

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Programmet ska ange hur uppföljningen ska ske och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Exempel på olika syften som kan anges i programmet:

- Uppföljning för att säkra leverans enligt avtal
- Kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser
- Underlag för utvecklingsarbete
- Möjliggöra allmänhetens insyn

Av granskningen framgår att kommunfullmäktige inte har antagit något program för uppföljning av privata utförare enligt ovan.

4.1.1 Bedömning

Det är en klar brist att Trelleborgs kommun inte haft ett antaget program för uppföljning av privata utförare. Kommunallagen föreskriver att så ska ske för varje mandatperiod.

4.2 Befintliga avtal och möjligheter till insyn

Inom socialnämndens ansvarsområde finns vid granskningstillfället totalt 84 externa utförare. Nedan följer en mer detaljerad redovisning av antalet externa utförare inom de olika verksamhetsområdena:

Verksamhetsområde	Typ av verksamhet	Antal externa utförare
Individ- och familjeomsorgen	HVB vuxna, HVB barn och unga, Konsulentstödda familjehem, Socialpsykiatri, Öppenvård BoU	70
LSS	Personlig assistans, bostad för särskild service för vuxna, särskilt boende psykisk ohälsa, internat	7

Vård och omsorg	Särskilt boende, serviceinsatser inom hemtjänst	7
-----------------	---	---

Beträffande externa leverantörer inom individ- och familjeomsorgen samt LSS så nyttjar kommunen de upphandlingar och ramavtal som upprättats av Skånes Kommuner (Tidigare Kommunförbundet Skåne). Uppföljning och insyn regleras i dessa upphandlingar och avtal och Skånes Kommuner ansvarar för avtalsuppföljningen.

I sådana enskilda fall där ramavtal saknas använder sig kommunen av de avtalsmallar som tillhandahålls av Skånes Kommuner. Avtal för den enskilda individen tecknas och ansvarig enhetschef har delegation på signering av dessa avtal. Avtalet arkiveras i den enskilda individens mapp och leverantören finns med på listan över samtliga externa leverantörer.

4.2.1 Personlig assistans

Personlig assistans är upphandlat av kommunen. I avtalet tydliggörs att beställaren genomför uppföljning av uppdraget på individnivå och på avtalsnivå. Moment i uppföljningen specificeras enligt nedan:

- Regelbundna möten med utföraren för löpande uppföljning och dialog.
- Planerade uppföljningar inom olika kvalitetsområden
- Granskningar av exempelvis dokumentation och rutiner av betydelse för kvaliteten
- Årlig avtalsuppföljning med utvärdering av att utföraren svarar upp mot ingånget avtal
- Oanmälda verksamhetsbesök
- Brukar- och anhörigundersökningar

Av avtalet framgår att utföraren ska medverka till att beställaren får tillgång till underlag och möjlighet att följa upp verksamheten enligt den årliga planeringen för uppföljning som socialnämnden tar beslut om. Vid behov kan beställaren anlita en extern konsult eller kommunala revisorer för uppföljning och kontroll. Beställaren har även rätt att göra oanmälda besök i verksamheten. Utföraren är skyldig att delta i och låta beställaren genomföra de lokala, regionala och nationella utvärderingar och uppföljningar.

4.2.2 Serviceinsatser inom ordinärt boende

Från och med 2010 har Trelleborgs kommun kundval enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, (LOV) inom hemtjänstens serviceinsatser. Valfriheten innebär att kunden kan välja någon av de utförare som kommunen godkänt att utföra de biståndsbedömda insatserna. Socialnämnden erbjuder utförare som önskar bedriva serviceinsatser inom hemtjänst att löpande ansöka om att bli godkända och teckna avtal med beställaren.

Det finns vid granskningstillfället fem externa utförare av servicetjänster. Tvätt och inköp utförs endast av externa utförare. Serviceinsatsen städ kan genomföras av extern aktör eller av kommunen. Det pågår diskussioner kring att lägga ut samtliga serviceinsatser på externa utförare. Detta i syfte att låta omsorgspersonalen inom den egna verksamheten fokusera sin tid på just omsorgsinsatser.

I förfrågningsunderlaget, senast reviderat i januari 2015 finns insyn och uppföljning reglerat. Enligt underlaget ska utförarna senast den 31 januari inkomma med ett

preliminärt bokslut. Utföraren ska också inkomma med en sammanställning över dokumenterade avvikelser samt klagomål och vidtagna åtgärder gällande föregående år. Senast den 1:e september ska utföraren lämna in bokslut, balansräkning samt revisionsrapport avseende föregående år. I förfrågningsunderlag från januari 2015 finns en checklista för vilka punkter som kan komma att följas upp av beställaren. Det framgår med vilket intervall kontrollen kan genomföras samt att det kan utdelas en skriftlig varning vid konstaterade brister i förhållande till lagar, förordningar, avtalet eller andra i kundvalssystemet ingående dokument. Om utföraren inte har åtgärdat bristen inom den tidsfrist som anges i varningen kan avtalet hävas. Intervjuade framhåller att kontrollpunkterna behöver ses över i syfte att göra dem mer ändamålsenliga och resurseffektiva. Nuvarande upplägg uppges innebära en omfattande administration som i varierande grad bidrar till säkerställandet av kvalitet och avtalsföljsamhet.

I förfrågningsunderlaget framgår att resultatet av uppföljningen ska analyseras och värderas. En rapport ska sammanställas och delges socialnämnden. Nämnden ska ta ställning till vidare hantering av resultatet. Utformningen av rapporten kan variera beroende på vad uppföljningen omfattat. Rapporten ska dock innehålla både redogörelse och bedömning. Redogörelsen ska innehålla uppgifter om uppföljningsobjekt, datum, medverkande, tillvägagångssätt och resultat. Resultatet ska värderas utifrån en bedömning om vad som är god kvalitet. I bedömningen ska ingå vad som är bra i verksamheten, vad som kan bli bättre, eventuella förslag på förändringar samt andra reflektioner eller kommentarer.

Av granskningen framgår att verksamheten för några år sedan uppmärksammade behovet av att i förfrågningsunderlaget förtydliga vad insatserna städ, tvätt och inköp innefattar/omfattar samt under vilka tider insatserna ska genomföras. Arbete påbörjades med revidering av förfrågningsunderlaget och föreslagna förtydliganden kommunicerades muntligen till de externa aktörerna. Det har dock framgått av granskningen att det reviderade förfrågningsunderlaget aldrig beslutades av socialnämnden. Således saknas ett formellt förtydligande av socialnämnden avseende dessa frågor. Intervjuade framhåller att arbetet bedrivs utifrån de förtydliganden som formulerades i utkastet till nytt förfrågningsunderlag och som vi tagit del av inom ramen för granskningen.

Arbete pågår med att utarbeta nytt förfrågningsunderlag.

4.2.3 Särskilt boende

Trelleborgs kommun har under 2020 haft förnyade avtal med tre särskilda boenden som drivs i extern regi. Tjappan och Johan Kocksgatan som drivs av Attendo samt Högalid som drivs av Humana.

I avtalen som tecknades med leverantörerna i oktober 2019 framgår det att leverantörerna ska utföra alla delar av avtalets åtagande i enlighet med bestämmelserna i avtalet och med den skicklighet och omsorg som kommunen har anledning att förvänta av ett välrenommerat företag verksamt inom branschen. För att säkerställa samarbetet mellan kommunen och leverantören kommer uppföljningsmöten att hållas en gång per kvartal första året, därefter en gång per halvår. Vid dessa möten ska leverantören, ansvariga i kommunen samt representant från upphandlingsenheten närvara. Denna grupp ska också träffas inför avtalsstart för genomgång av avtalet. Stående punkter kan enligt avtalet vara eventuella produktförändringar, uppföljning av avtal, nya produkter och avvikelserapportering. Avseende sociala krav framgår att kommunen äger när som helst, utan förvarning, rätten att kontrollera uppgifterna om leverantörens och dess

underleverantörers anställda samt arbets- och anställningsvillkor för dessa. På begäran av kommunen ska leverantören kostnadsfritt sända in dokument som visar att ovanstående uppfylls. Under löpande avtalsperiod äger endera parten rätt att, skriftligen begära omförhandling av avtalet om det under avtalsperioden inträffar omständigheter som förändrar endera förutsättningar att uppfylla förpliktelser enligt avtalet.

4.2.4 Bedömning

Vi bedömer att socialnämnden har en samlad bild över de avtal som ingåtts med externa utförare. I majoriteten av fallen är upphandlingarna genomförda av Skånes Kommuner och möjlighet till insyn regleras således i deras förfrågningsunderlag och avtal.

Vår bedömning är att möjligheterna till insyn och uppföljning är reglerad på ett tydligt sätt i de granskade förfrågningsunderlag och tecknade avtal som avser personlig assistans, särskilt boende och serviceinsatser inom ordinärt boende. Det är positivt att förfrågningsunderlaget avseende serviceinsatser ska ses över i syfte att effektivisera och förenkla kontrollen av de externa aktörerna. Det är också viktigt att behoven av förtydliganden avseende serviceinsatsernas omfattning och innehåll formaliseras genom beslut i socialnämnden.

4.3 Rutiner för uppföljning

Av granskningen framgår att det inte finns några samlade processbeskrivningar eller dokumenterade rutiner som tydliggör hur uppföljningsarbetet avseende de externa aktörerna ska bedrivas. Däremot finns rutiner för att följa upp den individuella vård som ges genom biståndsbeslut samt att klienten utvecklas mot de mål som sätts upp i vårdplaner och genomförandeplaner. Utöver uppföljning av den enskilda klienten sker uppföljning genom de nationella brukarundersökningar som årligen genomförs och där resultatet kommuniceras till socialnämnden. Resultatet av sådana undersökningar är också en del av socialnämndens årliga kvalitetsberättelse.

Att socialnämnden saknar övergripande dokumenterade rutiner för uppföljningsarbetet innebär inte att inga uppföljningsinsatser sker. I de fall där Skånes Kommuner är den upphandlande parten så är det Skånes Kommuner som ansvarar för avtalsuppföljningen. Genomförda avtalsuppföljningar kommuniceras till samrådsgruppen där Trelleborgs kommun finns representerad. Samrådsgruppen fungerar också som ett forum där uppmärksammade brister kopplat till enskild leverantör kan lyftas på ett övergripande plan och därigenom initiera en uppföljning. Av intervjuerna framgår att kommunikationen kring dessa uppföljningar fungerar bra. Vid mer allvarliga brister kommuniceras resultatet av dessa avtalsuppföljningar vidare till ordförande i socialnämnden.

Som nämnts i tidigare stycke förekommer fall där kommunen behöver genomföra en extern placering/köpa extern vård av en leverantör där ramavtal via Skånes Kommuner saknas, även om sådan placering enligt intervjuade undviks så långt som det är möjligt. Det finns inom de olika enheterna checklistor för vilka kontroller som ska genomföras i sådana här fall samt vilka frågor som ska ställas vid referenstagning. Under genomförandet av denna granskning har verksamheten uppmärksammat att checklistorna/rutinerna varierar mellan de olika enheterna och en enhetlig rutin ska enligt uppgift utarbetas.

Fram till 2018 var det Stöd och tillsynsenheten som ansvarade för uppföljningen av externa leverantörer inom vård och omsorg. När enheten lades ner i slutet på 2017 fördelades detta ansvar ut på de olika enheterna. Det praktiska uppföljningsarbetet genomförs i den nya organisationen av verksamhetsutvecklare, verksamhetschef, medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS) samt myndighetschef.

4.3.1 Personlig assistans

Det finns dokumenterade rutiner för hur uppföljningen av extern utförare ska genomföras. Av rutinerna, daterade 2020-02-05 framgår hur och med vilket intervall uppföljningsmöten ska genomföras. Det framgår även vilken annan information som ska ingå i uppföljningen. Hur uppföljningen ska dokumenteras eller hur resultatet ska kommuniceras vidare framgår inte av rutinen. Ansvarig för uppföljningen är verksamhetsutvecklare inom LSS. Under 2019 genomfördes två planerade uppföljningsmöten med leverantören och under 2020 har två av fyra planerade möten genomförts. Samtliga möten under 2020 har genomförts över Skype och dokumentation från dessa möten finns upprättat. Av minnesanteckningarna framgår de punkter som diskuterats.

4.3.2 Serviceinsatser inom ordinärt boende

Av förfrågningsunderlaget, daterat 2015, framgår att avtalsuppföljning ska ske årligen, resultatet ska analyseras och värderas. Utformningen av rapporten kan variera beroende på vad uppföljningen omfattar. Rapporten ska dock innehålla både redogörelse och bedömning. Redogörelsen ska innehålla uppgifter om uppföljningsobjekt, datum, medverkande, tillvägagångssätt och resultat. Resultatet ska värderas utifrån en bedömning om vad som är god kvalitet. I bedömningen ska ingå vad som är bra i verksamheten, vad som kan bli bättre, eventuella förslag på förändringar samt andra reflektioner eller kommentarer.

Det finns inga dokumenterade riktlinjer för hur uppföljningsarbetet ska bedrivas. Av intervjuerna framgår att den mall som utarbetats av tidigare stöd och tillsynsenhet utgör grunden för hur uppföljningsarbetet har genomförts. Listan finns även i förfrågningsunderlaget. Dock framgår av granskningen att mallen upplevs som allt för omfattande och detaljerad samt att mallen inte idag följs fullt ut. Arbete pågår med att ta fram ett nytt förfrågningsunderlag och i detta arbete ingår även att omarbete mallen för uppföljning.

Utifrån genomförda intervjuer och dokumentstudier framgår att uppföljningen/tillsynen av externa utförare (serviceinsatser) under 2019 och 2020 framförallt har handlat om granskning av fakturor. Se stycke 4.4.2 nedan för mer information om denna kontroll.

Intervjuade framför att det på grund av Covid – 19 inte har genomförts några formaliserade uppföljningsmöten/fördjupade granskningar under 2020. Dock har det funnits en regelbunden dialog mellan förvaltningen och utförarna, framförallt utifrån de förändringar och behov som uppkommit i samband med Covid-19. Det finns dock ingen dokumentation kring detta. Vi har efterfrågat dokumentation kring sådan uppföljning som genomförts 2019, men sådan dokumentation uppges inte finnas utöver den kontrollen som skett beträffande fakturor.

4.3.3 Särskilt boende

Av intervjuerna framgår att kvartalsmässiga uppföljningsmöten inte har genomförts fysiskt under 2020, anledningen uppges vara Covid-19. Det har enligt uppgift genomförts ett uppföljningsmöte över telefon/videokonferens per boende sedan de nya avtalen kommit på plats. Det finns dock ingen dokumentation från dessa möten. Därtill uppges att det ha funnits en nära och regelbunden dialog mellan förvaltningen och utförarna under året. Någon dokumentation kring detta finns inte.

Den dokumenterade uppföljningen som vi har kunnat ta del av utgörs av årligt uppföljningsmöte med Täppan och Högalid i början av 2019 samt två möten i slutet på 2019 med anledning av verksamhetsövergången på Täppan. Avtalsuppföljningen visar på hur leverantören lever upp till krav inom olika områden. Resultat och kommentarer redovisas i anslutning till respektive område. Exempel på områden som diskuterats vid mötena är:

- Bemanning
- Genomförandeplaner
- Kvalitetsregister
- Dokumentation
- Hälsa- och sjukvård
- Kontaktpersonsuppdrag
- Avvikelse
- Fel och brister
- Måltider
- Lokaler

Av dokumentationen framgår inte någon större avvikelse från avtalen eller identifierade behov av åtgärder.

Intervjuade framhåller att det vid indikationer på avvikelser eller andra aspekter sker en kontakt och uppföljning med de externa aktörerna, utöver ovanstående möten. Exempelvis har frågan kring bemanning vid ett av dessa boenden följts upp av förvaltningen under 2020. Denna uppföljning är dock inte dokumenterad.

Enligt intervjuade finns rutin att årligen ta del av de externa aktörernas kvalitetsberättelse, verksamhetsplaner samt patientsäkerhetsberättelse. Dokumentationen ska inkomma till kommunen senast den 31 januari och utgör därefter underlag för kommande uppföljningsmöten.

4.3.4 Bedömning

Inom socialtjänsten finns föreskrifter från Socialstyrelsen om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete¹. Av föreskriften framgår att en socialnämnd ska beskriva centrala processer i verksamheten. En sådan process är uppföljning av verksamhet som utförs på uppdrag av nämnden av en privat utförare.

Av granskningen framgår att det inte finns några förvaltningsövergripande processbeskrivningar eller dokumenterade rutiner som tydliggör hur uppföljningsarbetet avseende de externa aktörerna ska bedrivas. Det finns inte heller några dokumenterade rutiner för hur avtalsuppföljningen specifikt ska ske. Undantaget är inom LSS där en dokumenterad rutin utarbetats avseende uppföljning av personlig assistans. Däremot

¹ SOSFS 2011:9

Trelleborgs kommun

Granskning av externa utförare
2020-12-22

finns rutiner för att följa upp den individuella vård som ges genom biståndsbeslut samt att klienten utvecklas mot de mål som sätts upp i vårdplaner och genomförandeplaner.

Av granskningen framgår att utvecklingsarbete avseende uppföljning av externa utförare har initierats inom förvaltningen. Covid – 19 har dock gjort att detta utvecklingsarbete fått prioriteras ner under 2020. Dock framhåller intervjuade att de under året har haft fokus på att ha en nära dialog med befintliga externa leverantörer.

Under 2020 har uppföljningsmöten med särskilda boenden inte genomförts enligt avtal. Det har dock funnits en dialog mellan förvaltning och externa utförare, dock saknas dokumentation kring denna uppföljning.

Avseende serviceinsatser har uppföljningen under 2019 och 2020 framförallt inriktats på fakturor. Det uppges även här ha funnits en löpande dialog med de externa aktörerna avseende kvalitativa aspekter, dock saknas det dokumentation kring detta. Vi bedömer att uppföljningen inte har genomförts i enlighet med de riktlinjer som framgår av förfrågningsunderlaget.

Uppföljningsmöten med leverantör av personlig assistans har delvis genomförts enligt avtal. Dokumentation finns från de två möten som genomfördes under 2019 samt från mötet 2020.

Av granskningen framgår att det finns en struktur för hur verksamheten tar del av den årliga avtalsuppföljning som genomförs av Skånes Kommuner. Genom samrådsgruppen finns en åiterrapportering kring sådana iakttagelser som görs i samband med att biståndsbeslut följs upp.

Socialnämnden bör tillse att processbeskrivning och rutiner för uppföljning av externa utförare dokumenteras och efterlevs.

4.4 Fakturahantering

4.4.1 Personlig assistans

Beställaren erhåller ersättning från Försäkringskassan och ersätter utföraren med motsvarande ersättning. Av avtalet tydliggörs att utföraren fakturerar beställaren för utförd assistans beviljad enligt 51 kapitlet Socialförsäkringsbalken samt enligt enligt 9§2 LSS och enligt 4 kap 1 § SoL, personlig assistans vid tillfälligt utökat behov. Fakturering ska ske månaden efter den månad fakturan avser. Av fakturan ska framgå vad leveransen avser och beställarens referens. Kontrollen av fakturor utgörs av att ekonomiassistenten gör en avstämning med biståndshandläggare så att beviljade timmar stämmer överens med antalet timmar som bolaget genom fakturan begär betalning för. Fakturan skickas därefter vidare till myndighetschef för attest.

4.4.2 Ordinärt boende

I förfrågningsunderlaget framgår ramverket för hur ersättning erhålls för serviceinsatser. När en kund fått ett biståndsbeslut och valt utförare ska ansvarig biståndshandläggare kontakta utföraren via Procapita och göra en beställning av de insatser som ska utföras. Av beställningen ska biståndets omfattning framgå samt målet för dessa och bedömd tid för att utföra insatsen. Beträffande utformningen av fakturan framgår att följande uppgifter ska framgå:

- Utförarens namn och adress
- Bankgironummer

Trelleborgs kommun

Granskning av externa utförare
2020-12-22

- F-skattedelnummer
- Organisations och momsregistreringsnummer
- Fakturanummer/OCR-nummer
- Antal utförda timmar
- Momsbelopp och momssats

Månatligen inkommer en samlad fakturan avseende föregående månads insatser. Det är en samlad faktura per leverantör med specifikationer på individnivå.

Under 2017 genomfördes omfattande kontroll av fakturor avseende serviceinsatserna. Av kontrollen framkom att det förekom avvikelser från avtalet, exempelvis att timmar fakturerades för brukare som avlidit eller kunder som av sagt sig hjälpen. Dialog fördes med leverantörerna och oklarheter och variationer i tolkningen av avtalet förtydligades. Ett flertal externa aktörer blev återbetalningsskyldiga och under 2018-2020 har stickprovskontroller genomförts i syfte att kontrollera fortsatt följsamhet till avtalet.

Socialnämnden hade under 2018 och 2019 med detta i sin interna kontrollplan. Kontrollen är enligt intervjuade resurskrävande och arbete pågår med att genom nytt systemstöd kunna förenkla fakturering och kontroll. I det nya förfrågningsunderlag som är under utarbetande ska även riktlinjer för fakturering förtydligas och förenklas.

4.4.3 Särskilt boende

I avtalen framgår att fakturering ska ske efter utfört uppdrag samt att det av fakturan ska framgå vad leveransen avser samt beställarens referens.

Fakturor inkommer månadsvis och på fakturorna anges antalet dygn per boende multiplicerat med dygnskostnaden enligt avtal. Inför utbetalning stämmer ekonomihandläggaren av uppgifterna på fakturan med ansvarig biståndshandläggare.

Intervjuade framför att kontrollen av dessa fakturor är enkel att genomföra eftersom det förekommer få variationer i kostnad per månad och boende.

4.4.4 Bedömning

I avtal och förfrågningsunderlag regleras vilka uppgifter som ska framgå av fakturorna. Av granskningen framgår att särskild kontroll genomförts avseende serviceinsatser inom ordinärt boende och att utvecklingsarbete pågår för att tydliggöra reglerna för fakturering samt skapa förutsättningar för en mer effektiv kontroll av dessa fakturor.

Utifrån intervjuades beskrivningar bedömer vi att det finns en kontroll avseende reglerna för fakturering. Däremot rekommenderar vi att sådan kontroll tydliggörs i dokumenterade rutiner för uppföljning av externa utförare.

4.5 Sanktionsmöjligheter enligt avtal

Att det finns sanktionsmöjligheter i avtal är viktigt för att kunna dra sig ur ett avtal om uppdragstagaren inte uppfyller de villkor som avtalet stipulerar. Andra sanktioner, exempelvis ekonomiska, kan vara viktiga som ett medel att åstadkomma de förbättringar som kan krävas.

I avtalet avseende personlig assistans finns regleringar kring skadestånd och eventuell tvist.

I förfrågningsunderlaget rörande serviceinsatser framgår vad som gäller avseende skadestånd och eventuell tvist. Det framgår även att en skriftlig varning kan utdelas vid

konstaterade brister i förhållande till lagar, förordningar, avtalet eller andra i kundvalssystemet ingående dokument. Om utföraren inte har åtgärdat bristen inom den tidsfrist som anges i varningen kan avtalet hävas.

I de tre granskade avtalen för särskilda boende finns likvärdiga formuleringar när det gäller vite, skadestånd vid brister samt hantering av tvister.

Av granskningen framgår att det saknas en tydligt uttalad och dokumenterad "åtgärdstrappa" för att bemöta upptäckta avvikelser från ingångna avtal. Dvs, processen från det att brister identifierats till att eventuella sanktioner blir aktuella.

4.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att formuleringarna kring vite, skadestånd och tvister är tydliga i de avtal som rör särskilt boende. För serviceinsatser och personlig assistans saknas en tydlig skrivning avseende viten. Vi bedömer att socialnämnden bör tillse att det för samtliga avtal finns tydliga formuleringar avseende vite, skadestånd och tvister. Sådana formuleringar bör enligt vår bedömning kompletteras med en tydlig åtgärdstrappa för hur eventuella brister ska hanteras.

4.6 Rapportering till nämnden

Det finns ingen återrapportering till nämnden avseende uppföljning av externa aktörer specifikt. Uppföljningen som tillhandahålls utgörs av den ordinarie verksamhetsuppföljning som sker i samband med delår- och årsbokslut samt i förvaltningens årliga kvalitetsberättelse. I kvalitetsberättelsen 2019 framgår att träffar genomförts med verksamhetscheferna vid de särskilda boenden som drivs i extern regi. Därtill framgår information kring de upphandlingar som genomförts avseende särskilt boende.

Därtill återrapporteras resultat av brukarundersökningar där även externa leverantörer ingår och särredovisas. Undantag är personlig assistans där leverantören genomför egna brukarundersökningar istället för att delta i de nationella undersökningarna. Information går även till nämnden inför att kommunen tecknar nya avtal.

Under 2018 och 2020 har socialnämnden haft kontroll av fakturor rörande serviceinsatser i sin interna kontrollplan. Vid granskningstillfället har resultatet från 2020 års kontroller ännu inte återrapporterats.

Det uppges finnas en dialog mellan förvaltningsledningen och ordförande avseende de uppföljningar som genomförs avseende externa leverantörer. Det framhålls också att återrapportering till socialnämnden framförallt skulle ske i de fall som brister och avvikelser av mer allvarlig karaktär skulle uppmärksammas. Detta förfarande är inte i linje med de krav på återrapportering som finns beslutade i förfrågningsunderlaget avseende serviceinsatser.

4.6.1 Bedömning

I delår- och årsbokslut, brukarundersökning och förvaltningens egen kvalitetsberättelse finns information avseende den verksamhet som bedrivs av externa utförare. Därtill ingår kontroll av fakturor avseende serviceinsatser i socialnämndens interna kontrollplan 2020.

I förfrågningsunderlaget avseende serviceinsatser framgår att resultatet av uppföljningen ska analyseras och värderas samt att en rapport ska sammanställas och

delges socialnämnden. Nämnden ska därefter ställning till vidare hantering av resultatet. Av vår granskning framgår att sådan återrapportering inte sker systematiskt.

Vi bedömer att avsaknaden av en tydlig processbeskrivning och dokumenterad rutin för uppföljning av externa utförare gör att befintlig återrapportering inte ger någon samlad bild kring de externa utförarnas följsamhet till de krav som ställs i förfrågningsunderlag och avtal.

Vi rekommenderar socialnämnden att förtydliga på vilket sätt återrapporteringen avseende samtliga externa utförares följsamhet till förfrågningsunderlag och avtal ska gå till. Önskvärt vore om sådan uppföljning, i den mån det är möjligt, genomfördes utifrån samma struktur som för verksamheten som drivs i egen regi.

4.7 Slutsats och rekommendationer

Det är en klar brist att kommunstyrelsen inte tillsett att ett program för uppföljning av externa utförare finns beslutat. Kommunallagen föreskriver att så ska ske för varje mandatperiod.

Socialnämnden har säkerställt att möjligheterna till insyn och uppföljning är reglerad på ett tydligt sätt i de granskade förfrågningsunderlag och tecknade avtal som avser personlig assistans, särskilt boende och serviceinsatser inom ordinärt boende. Däremot bedömer vi att socialnämnden inte på ett tillräckligt sätt säkerställt en tillfredsställande intern kontroll avseende externa utförare. Det saknas också en tydlig strategi för hur återrapportering till nämnden ska gå till avseende sådan avtalsuppföljning som genomförs av Skånes Kommuner.

Utifrån vår slutsats lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör tillse att ett program för uppföljning av externa utförare utarbetas och beslutas av kommunfullmäktige samt att uppföljning framöver sker i syfte att säkerställa följsamhet till programmet.
- Med utgångspunkt från av kommunfullmäktige beslutat program för uppföljning av externa utförare bör socialnämnden tillse att övergripande processbeskrivning och rutiner för uppföljning av samtliga externa utförare dokumenteras och efterlevs. Det är av stor vikt att erforderlig dokumentation upprättas avseende denna uppföljning. Socialnämnden bör även se över hur återrapporteringen av sådan uppföljning ska gå till.
- Socialnämnden bör tillse att det för samtliga avtal finns tydliga formuleringar avseende vite, skadestånd och tvister. Sådana formuleringar bör kompletteras med en tydlig åtgärdsstrappa för hur eventuella brister ska hanteras.

Datum som ovan

KPMG AB



Sofie Oldfield
Certifierad kommunal revisor



Trelleborgs kommun
Granskning av externa utförare
2020-12-22

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.