

Till: Äldre- och omsorgsnämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av uppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen

De förtroendevalda revisorerna har låtit EY granska uppföljningen av externa utförare inom äldreomsorgen i syfte att bedöma om äldre- och omsorgsnämnden bedriver en tillräcklig uppföljning och om kvalitetskraven på externa utförare är ändamålsenliga. Granskningen är avgränsad till hemtjänsten och särskilt boende. I viss utsträckning har granskningen även inkluderat uppföljningen av den kommunala regin.

Vår sammanfattande bedömning är att äldre- och omsorgsnämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig uppföljning och att kvalitetskraven i stor utsträckning är ändamålsenliga. Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvariga för avtalsuppföljningen är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, vilket bidrar till att avtalsuppföljningen blir en integrerad del av inköpsprocessen. Planeringen av avtalsuppföljningen är strukturerad och dokumenterad. Uppföljningen genomförs av personal med gedigen erfarenhet och utifrån särskilt framtagna uppföljningsmallar. Vid identifierade brister har kommunen en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande som gör det möjligt att anpassa ingripanden till rätt nivå. Vidare är uppföljningen i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning av utförare av kommunala angelägenheter och det sker en tillräcklig återrapportering till nämnden.

För att ytterligare stärka uppföljningsarbetet finns ett antal åtgärder som kan vidtas. Uppföljningen är i hög utsträckning inriktad på avtalskrav som avser utförarnas rutinbeskrivningar och ledningssystem. Vår uppfattning är att ytterligare fokus bör läggas på kvaliteten i *utförandet* av tjänsterna i syfte att komma närmare de aspekter av verksamheten som påverkar brukarna direkt. Denna typ av uppföljning är dock resurskrävande då den förutsätter observation av medarbetare. Baserat på våra intervjuuppgifter är det tveksamt om dessa resurser finns tillgängliga i nuläget.

I avtalsuppföljningen används uppföljningsmallar som bidrar med förutsägbarhet och likvärdighet i uppföljningen. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka bedömningsgrunder avtalsuppföljningen bygger på. Vissa kvalitetskrav som följs upp är vagt formulerade vilket förutsätter att inspektören gör någon form av bedömning av vad som är en tillräcklig kvalitetsnivå. Enligt vår bedömning skulle ett tydliggörande av grunderna för denna bedömning stärka avtalsuppföljningens transparens och likvärdighet.

För att utveckla det främjande ändamålet med uppföljningen rekommenderar vi att den checklistorienterade uppföljningen kompletteras med mer holistiska bedömningar där större utrymme ges inspektörerna att använda sitt professionella omdöme. Kvalitetens varierade uppsättning av uppföljningsmetoder ger goda förutsättningar för denna typ av övergripande bedömningar.

Vidare finns skäl att utöka antalet oanmälda inspektioner hos utförarna. Organisationer är i regel duktiga på att anpassa verksamheten utifrån hur den är planerad att granskas och genom fler oanmälda besök skulle problematiken med att inte kunna observera verksamhetens normaltillstånd undvikas.

Nämnden förfogar över ett antal styrinstrument för att styra externa utförare. Ett av de mest centrala instrumenten – och som är huvudfokus för denna granskning – är avtalsstyrning. Avtalsstyrningen har dock vissa tillkortakommanden i och med att LOU:s grundläggande principer gör det svårt att värna om kvalitet som är ”svår att sätta fingret på”, det vill säga kvalitet som är icke verifierbar. Denna typ av kvalitet är i äldreomsorgen väsentlig för brukarna, men svår att värdera vid en upphandling eller avtalsuppföljning. För att bemöta denna problematik

rekommenderar vi att informationsstyrning och normstyrning börjar tillämpas i ökad utsträckning. I rapporten finns exempel på hur dessa styrinstrument kan användas i styrningen av externa utförare.

När det kommer till avtalskravens utformning är vår bedömning att merparten av granskade kvalitetskrav är att betrakta som mätbara. Vissa av de generellt hållna kraven kan göras mätbara genom att specificera tydliga referenspunkter i form av riktlinjer, praxis eller annat normgivande standard. Vi rekommenderar att nämnden överväger att använda fler så kallade effektkrav, det vill säga krav som avser resultatet av insatser snarare än hur insatserna ska genomföras. Alltför detaljerade krav på hur privata utförare ska bedriva verksamheten kan hämma deras potentiella bidrag till innovation och verksamhetsutveckling. Vidare finns även skäl att se över mängden krav.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi äldre- och omsorgsnämnden att:

- ▶ Utöka uppföljningen som avser kvaliteten i det praktiska utförandet av tjänsterna.
- ▶ Förtydliga bedömningsgrunderna för avtalsuppföljningen i syfte att stärka avtalsuppföljningens transparens och likvärdighet.
- ▶ Ge helhetsbedömningar större utrymme i avtalsuppföljningarna. Detaljbedömningar av specifika avtalsskrivningar bör inte stå för sig själva utan måste sättas i ett sammanhang.
- ▶ Utöka antalet oanmälda uppföljningsbesök.
- ▶ Se över möjligheterna till att komplettera avtalsstyrningen med informationsstyrning och normstyrning.
- ▶ Överväga att minska antalet krav som ställs på externa utförare för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig styrning.
- ▶ Se över om vagt formulerade krav på externa utförare kan preciseras för att göra kraven enklare att följa upp.
- ▶ Se över möjligheten att i högre utsträckning använda krav som avser effekter.
- ▶ Uppdatera rutinbeskrivningen för synpunkts- och klagomålshantering samt ställa tydligare krav på rapportering av om allvarliga synpunkter och klagomål.

Vi önskar svar från nämnden senast 2022-06-30.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Roger Gerdin

Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport nr 5/2021 – Granskning av uppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen

Granskning av uppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen

Upplands-Bro kommun

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Genomförande och avgränsning	4
3.	Utgångspunkter för granskningen	6
3.1	Möjligheten till uppföljning beror på hur kvalitetskraven är formulerade	6
3.2	Kvalitetskraven analyseras utifrån ett forskningsbaserat ramverk	6
3.3	Uppföljningens organisation och planering ska vara strukturerad	7
3.4	Fullmäktige har fastställt former för uppföljning av utförare	9
4.	Äldre- och omsorgsnämndens uppföljningsarbete	10
4.1	Socialkontoret följer upp äldreomsorgen	10
4.2	Årlig plan utgör grunden för uppföljningsarbetet.....	10
4.3	Förfrågningsunderlag bygger på tidigare erfarenheter	10
4.4	Flertalet metoder tillämpas i uppföljningen	10
4.4.1	Ledningssystemet i fokus vid avtalsuppföljning av hemtjänst	10
4.4.2	Många av kraven på särskilt boende följs upp	11
4.4.3	Kvalitetsberättelser begärs in årligen	11
4.4.4	Tematiska uppföljningar riktar fokus mot särskilda områden.....	12
4.4.5	Ytterligare uppföljningsmetoder används i kompletterande syfte	12
4.5	Utförare är ålagda att ha rutiner för klagomålshantering	12
4.6	Flertalet åtgärdsalternativ står kommunen till förfogande	13
4.7	Motsvarande uppföljning sker av kommunala utförare	13
4.8	Nämnden tar del av genomförda avtalsuppföljningar	13
4.9	Vår bedömning	13
5.	Uppföljning av avtalskrav.....	16
5.1	Merparten av kraven för särskilt boende är uppföljningsbara	16
5.2	Även inom hemtjänsten är merparten av kraven uppföljningsbara	18
5.3	Vår bedömning	21
Svar på revisionsfrågor		23
6.	Bilaga	25
Källförteckning		25

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning av uppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen i syfte att bedöma om äldre- och omsorgsnämnden bedriver en tillräcklig uppföljning och om kvalitetskraven på externa utförare är ändamålsenliga. Granskningen är avgränsad till hemtjänsten och särskilt boende. I viss utsträckning har granskningen även inkluderat uppföljningen av den kommunala regin.

Vår sammanfattande bedömning är att äldre- och omsorgsnämnden i allt väsentligt har säkerställt en tillräcklig uppföljning och att kvalitetskraven i stor utsträckning är ändamålsenliga. Bedömningen görs mot bakgrund av att ansvariga för avtalsuppföljningen är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, vilket bidrar till att avtalsuppföljningen blir en integrerad del av inköpsprocessen. Planeringen av avtalsuppföljningen är strukturerad och dokumenterad. Uppföljningen genomförs av personal med gedigen erfarenhet och utifrån särskilt framtagna uppföljningsmallar. Vid identifierade brister har kommunen en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande som gör det möjligt att anpassa ingripanden till rätt nivå. Vidare är uppföljningen i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning av utförare av kommunala angelägenheter och det sker en tillräcklig återrapportering till nämnden.

För att ytterligare stärka uppföljningsarbetet finns ett antal åtgärder som kan vidtas. Uppföljningen är i hög utsträckning inriktad på avtalskrav som avser utförarnas rutinbeskrivningar och ledningssystem. Vår uppfattning är att ytterligare fokus bör läggas på kvaliteten i *utförandet* av tjänsterna i syfte att komma närmare de aspekter av verksamheten som påverkar brukarna direkt. Denna typ av uppföljning är dock resurskrävande då den förutsätter observation av medarbetare. Baserat på våra intervjuuppgifter är det tveksamt om dessa resurser finns tillgängliga i nuläget.

I avtalsuppföljningen används uppföljningsmallar som bidrar med förutsägbarhet och likvärdighet i uppföljningen. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka bedömningsgrunder avtalsuppföljningen bygger på. Vissa kvalitetskrav som följs upp är vagt formulerade vilket förutsätter att inspektören gör någon form av bedömning av vad som är en tillräcklig kvalitetsnivå. Enligt vår bedömning skulle ett tydliggörande av grunderna för denna bedömning stärka avtalsuppföljningens transparens och likvärdighet.

För att utveckla det främjande ändamålet med uppföljningen rekommenderar vi att den checklistorienterade uppföljningen kompletteras med mer holistiska bedömningar där större utrymme ges inspektörerna att använda sitt professionella omdöme. Kvalitetens varierade uppsättning av uppföljningsmetoder ger goda förutsättningar för denna typ av övergripande bedömningar.

Vidare finns skäl att utöka antalet oanmälda inspektioner hos utförarna. Organisationer är i regel duktiga på att anpassa verksamheten utifrån hur den är planerad att granskas och genom fler oanmälda besök skulle problematiken med att inte kunna observera verksamhetens normaltillstånd undvikas.

Nämnden förfogar över ett antal styrinstrument för att styra externa utförare. Ett av de mest centrala instrumenten - och som är huvudfokus för denna granskning - är avtalsstyrning. Avtalsstyrningen har dock vissa tillkortakommanden i och med att LOU:s grundläggande principer gör det svårt att värna om kvalitet som är "svårt att sätta fingret på", det vill säga kvalitet som är icke verifierbar. Denna typ kvalitet är i äldreomsorgen väsentlig

för brukarna, men svår att värdera vid en upphandling eller avtalsuppföljning. För att bemöta denna problematik rekommenderar vi att informationsstyrning och normstyrning börjar tillämpas i ökad utsträckning. I rapporten finns exempel på hur dessa styrinstrument kan användas i styrningen av externa utförare.

När det kommer till avtalskravens utformning är vår bedömning att merparten av granskade kvalitetskrav är att betrakta som mätbara. Vissa av de generellt hållna kraven kan göras mätbara genom att specificera tydliga referenspunkter i form av riktlinjer, praxis eller annat normgivande standard. Vi rekommenderar att nämnden överväger att använda fler så kallade effektkrav, det vill säga krav som avser resultatet av insatser snarare än hur insatserna ska genomföras. Alltför detaljerade krav på hur privata utförare ska bedriva verksamheten kan hämma deras potentiella bidrag till innovation och verksamhetsutveckling. Vidare finns även skäl att se över mängden krav.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi äldre- och omsorgsnämnden att:

- ▶ Utöka uppföljningen som avser kvaliteten i det praktiska utförandet av tjänsterna.
- ▶ Förtydliga bedömningsgrunderna för avtalsuppföljningen i syfte att stärka avtalsuppföljningens transparens och likvärdighet.
- ▶ Ge helhetsbedömningar större utrymme i avtalsuppföljningarna. Detaljbedömningar av specifika avtalsskrivningar bör inte stå för sig själva utan måste sättas i ett sammanhang.
- ▶ Utöka antalet oanmälda uppföljningsbesök.
- ▶ Se över möjligheterna till att komplettera avtalsstyrningen med informationsstyrning och normstyrning.
- ▶ Överväga att minska antalet krav som ställs på externa utförare för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig styrning.
- ▶ Se över om vagt formulerade krav på externa utförare kan preciseras för att göra kraven enklare att följa upp.
- ▶ Se över möjligheten att i högre utsträckning använda krav som avser effekter.
- ▶ Uppdatera rutinbeskrivningen för synpunkts- och klagomålshantering samt ställa tydligare krav på rapportering av om allvarliga synpunkter och klagomål.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunallagens 3 kapitel 19 § ålägger kommunfullmäktige att inför varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning av privata utförare som utför kommunala angelägenheter. Äldre- och omsorgsnämnden i Upplands-Bro har förutom verksamheter i egen regi, även avtal med ett antal utförare av äldreomsorg. För att säkerställa att verksamheterna bedrivs i enlighet med rådande kvalitetskrav krävs en tillräcklig uppföljning av dessa verksamheter. Det är också väsentligt att nämnden har formulerat ändamålsenliga kvalitetskrav för verksamheterna. Kvalitetskrav som är vagt formulerade är svåra att följa upp.

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att genomföra en granskning av avtalsuppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om äldre- och omsorgsnämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av externa utförare och om kvalitetskraven på externa utförare är ändamålsenliga.

Revisionsfrågor:

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

2.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning har utgjorts av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) 5 kap. 3 §
- ▶ Lag (2008:962) om valfrihetssystem
- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Tillämpliga utredningar och forskningsartiklar
- ▶ Fullmäktiges program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av utförare av kommunala angelägenheter

2.4 Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän samt dokumentstudier. För att besvara frågan om i vilken utsträckning nämnden i avtal med utförare har

ställt ändamålsenliga krav på kvalitet kommer vi att utgå från ett ramverk för att utvärdera kvalitetskravens uppföljningsbarhet. Detta ramverk utgår från en forskningsbaserad metod.¹ Samtliga relevanta kvalitetskrav kommer i granskade avtal bedömas och redovisas i tabellform avseende dess uppföljningsbarhet. Efter analys av avtalen följer granskning av hur nämnden följer upp avtalskraven i praktiken. Denna del av granskningen genomförs genom intervjuer samt dokumentstudier av genomförda uppföljningar.

Granskningen är avgränsad till äldre- och omsorgsnämndens uppföljning av externa utförare inom hemtjänst och särskilt boende för äldre. I avgränsad omfattning granskas även uppföljningen av kommunala utförare.

¹ Se Almqvist, R. (2001). *Management by Contract: A study of programmatic and technological aspects* och Isaksson, D., Blomqvist, P., och Winblad, U. (2018). *Privatization om social care delivery - how can contracts be specified?*

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1 Möjligheten till uppföljning beror på hur kvalitetskraven är formulerade

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

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

3.2 Kvalitetskraven analyseras utifrån ett forskningsbaserat ramverk

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

Forskningsartiklarna har byggt upp ramverk för att utvärdera kvalitetskravs uppföljningsbarhet. Vår granskning utgår från dessa ramverk vi när vi besvarar frågan om i vilken utsträckning nämnden i avtal med utförare har ställt ändamålsenliga krav på kvalitet. Kvalitetskraven kan delas upp i två kategorier: *mätbara* och *generellt hållna*. Kvalitetskrav som betecknas som *generellt hållna* karaktäriseras av att de antingen är så vagt formulerade att det är omöjligt eller svårt att bestämma huruvida kravet är uppfyllt eller inte. Det kan exempelvis röra sig om krav som har formulerats som att utföraren "ska sträva" efter ett särskilt värde, eller att "vården ska vara av god kvalitet". Andra kvalitetskrav som omfattas av denna kategori är de krav som visserligen går att följa upp, men där det råder osäkerhet kring utifrån vilka grunder som uppföljningen ska göras. Ett exempel är att "utföraren ska

ha ingående kompetens och erfarenhet av målgruppen". Det är utifrån formuleringen otydligt vilka konkreta krav som ställs på utföraren och således hur kraven ska följas upp. *Mätbara* kvalitetskrav utmärks av att de definierar en gräns eller nivå för vad som ska uppnås. Ett exempel på ett sådant krav är att "personal ska ha minst 3 års erfarenhet av den verksamhet som anbudet avser". Uppdelningen kan mellan kategorierna kan sammanfattas enligt uppställningen nedan.

Generellt hållna	Mätbara
Vaga och svävande formuleringar	Definierar tydliga kriterier
Otydligt vad kraven innebär konkret	Kan ofta mätas på en skala

Vi är av uppfattningen, liksom artikelförfattarna, att det är olyckligt med kvalitetskrav som är så vagt formulerade att de inte blir uppföljningsbara. Vissa former av kvalitet är dock svåra att formulera på ett uppföljningsbart sätt. Detta är viktigt att ha i åtanke vid läsning av granskningens resultat.

För att kunna besvara frågan om vilka former av kvalitetskrav som ställs på utförare i avtal kommer kraven dels att sorteras utifrån *resurser*, *processer* och *effekter*, dels utifrån verksamhetsområde. Med resurser avses exempelvis lokaler och personalens kompetens. Inom kategorin processer ingår till exempel kompetensutveckling, tillgänglighet och kontinuitet. Effekter avser resultaten av verksamhetens prestationer, exempelvis kundnöjdhet eller antal fallskador. Effektkriteriet brukar anses vara det främsta kvalitetskriteriet, men är också det som är svårast att hitta lämpliga mätmetoder för.



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

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

3.3 Uppföljningens organisation och planering ska vara strukturerad

Som konstaterades i SOU 2013:53 är inte enbart kravens tydlighet en avgörande faktor för kommunernas möjlighet till uppföljning - det måste också finnas en organisering och struk-

tur för att följa upp verksamheten. Som tidigare nämnts finns inte angivet i lag eller förarbeten hur denna uppföljning ska bedrivas, bortsett från att det ska vara *strategiskt* och *systematiskt* utfört.² Mot bakgrund av det kommer våra bedömningar komma att utgå från Upphandlingsmyndighetens vägledning i avtalsförvaltning, Statskontorets rapport *Tänk till om tillsynen* och Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn.

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

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

Uppföljningsplanen utgör ett stöd i uppföljningen och bör innehålla information om vilka avtal som ska följas upp, vilka metoder som ska användas, när uppföljningen ska genomföras samt vem som är ansvarig. Det är väsentligt att det planeras och avsätts resurser för händelsestyrd uppföljning, det vill säga uppföljning som sker på förekommen anledning. Statskontorets utredning³ visade att den planerade tillsynen ofta trängs undan av den händelsestyrda. En noggrann planering kan dock bidra till att förebygga att det inträffar. Där ingår att på förhand avsätta resurser för behov av uppföljning som inte går att förutse och att formulera tydliga prioriteringar mellan ingångna avtal.

Genomförandet av uppföljningen bör ske i enlighet med uppföljningsplanen. För att effektivisera uppföljningen samt tillse att uppföljningsobjekten följs upp utifrån samma punkter och bedömningsgrunder är det till fördel om förvaltningen har tagit fram standardiserade mallar. Om det inte finns ett absolut mått för att mäta om ett krav uppfylls eller inte är det väsentligt att det definieras på vilka grunder bedömningen av kravet kommer att göras. Som poängterats i Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn,⁴ förekommer emellertid vissa risker med den "checklistorienterade" uppföljningen. En allt för detaljfokuserad uppföljning kan förskjuta verksamheternas uppmärksamhet bort från brukares och anhörigas behov, till juridiska detaljfrågor med liten bäring på verksamhetens kvalitet. Det är därför viktigt att uppföljningen av specifika kravställningar kombineras med övergripande helhetsbedömningar som fångar de stora dragen i den bedrivna verksamheten. Dessa helhetsbedömningar bör vara fokuserade på intentionerna i lagstiftningen och lämna ett stort utrymme för inspektörerna att använda sitt professionella omdöme.

I avtalet bör det regleras hur avvikelser i utförandet ska hanteras. Det är av vikt att förvaltningen har en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande för att tillsynen ska ge bästa möjliga resultat. En varierad uppsättning ingripandeverktyg gör det möjligt för

² Se Prop. 2013/14:118, s. 47.

³ Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen*.

⁴ SOU 2018:48. *En lärande tillsyn: Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

myndigheten att anpassa ingripanden till rätt nivå. Det är särskilt viktigt vid mindre allvarliga överträdelser, som utan proportionerliga ingripandemöjligheter riskerar att lämnas onoterade på grund av att man inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd.⁵

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

3.4 Fullmäktige har fastställt former för uppföljning av utförare

Fullmäktiges *Program för mål och uppföljning av utförare av kommunala angelägenheter* redogör för hur mål och uppföljning ska ske för utförare av kommunala angelägenheter. Där framgår att varje nämnd ansvarar för att säkerställa att utförare, såväl kommunala som privata, inom nämndens ansvarsområde bedriver verksamhet i enlighet med lagar samt lokala mål och riktlinjer. Uppföljningen ska huvudsakligen syfta till att kontrollera att verksamheten utförs i enlighet med avtal och utgöra ett underlag i kommunens förbättringsarbete för att utveckla och förbättra verksamhet och tjänster till medborgarna. Vidare framgår av programmet att varje nämnd ansvarar för att utförare bedriver verksamhet i enlighet med de mål, riktlinjer och andra styrande dokument som fullmäktige och berörd nämnd fastställt för respektive verksamhet.

Programmet lyfter också fram vikten av att allmänheten ska ha insyn i kommunala verksamheter. Privata utförare omfattas inte, till skillnad från kommunens egna verksamheter, av offentlighetsprincipen. I fullmäktiges program beskrivs därför hur kommunen i avtal med privata utförare ska försäkra sig om insyn från allmänheten.

Baserat på kommunallagens förarbeten pekas områden som verksamhetens kvalitet och personalförhållanden ut som intressanta områden för allmänheten att ha insyn inom.

⁵ Statskontoret (2012). Tänk till om tillsynen.

4. Äldre- och omsorgsnämndens uppföljningsarbete

4.1 Socialkontoret följer upp äldreomsorgen

Socialkontoret ansvarar för genomförandet av avtals- och kvalitetsuppföljningar av nämndens externa utförare. Ett särskilt ansvar för detta åvilar socialkontorets kvalitetsteam som ansvarar för uppföljningen av hemtjänst och särskilt boende för äldre. Inom teamet arbetar huvudsakligen tre personer⁶ med denna uppföljning. Vissa tjänster direktupphandlas och för uppföljningen av dessa leverantörer ansvarar respektive upphandlande verksamhet.

4.2 Årlig plan utgör grunden för uppföljningsarbetet

Inför varje år tar nämnden fram en plan för uppföljning av externa utförare. I uppföljningsplanen framgår de grundläggande utgångspunkterna för uppföljningen, när uppföljning ska genomföras och hur. Denna information redovisas för samtliga kontrakterade utförare inom hemtjänst och särskilt boende. En större avtalsuppföljning genomförs vartannat år av samtliga utförare och däremellan genomförs en tematisk uppföljning.

På ett övergripande plan har nämnden identifierat uppföljning av interna och externa utförare som en risk. Särskilt poängterades uppföljningens likvärdighet och omfattning som ett potentiellt utvecklingsområde. Bakgrunden till denna risk är att nämnden har ungefär 55 verksamheter att följa upp, men att resurserna inte är tillräckliga för att genomföra uppföljningen på ett likvärdigt sätt samt att nämnden efterfrågat mer likvärdig uppföljning mellan privata och kommunala utförare.

4.3 Förfrågningsunderlag bygger på tidigare erfarenheter

I projektgruppen för framtagande av förfrågningsunderlag rörande hemtjänst och särskilt boende för äldre ingår den personal som genomför uppföljningen. Medarbetarna som genomför uppföljningen har genom sitt deltagande i framtagandet av förfrågningsunderlag möjlighet att framföra synpunkter på kravställningarna. Enligt intervjuade används lärdomar från avtalsuppföljningen i framtagandet av förfrågningsunderlaget.

4.4 Flertalet metoder tillämpas i uppföljningen

Vid uppföljningen av externa utförare tillämpas ett antal olika metoder. I följande delavsnitt beskrivs tillämpade uppföljningsmetoder för hemtjänst och särskilt boende.

4.4.1 Ledningssystemet i fokus vid avtalsuppföljning av hemtjänst

En av de mest centrala delarna av nämndens uppföljningsramverk är avtalsuppföljningen. Avtalsuppföljningen utgår från det avtal som finns mellan kommunen och den privata utföraren, det förfrågningsunderlag som använts i upphandlingen där kraven för tjänsten har specificerats samt utifrån det anbud utföraren har lämnat.

Avtalsuppföljningen av hemtjänst genomförs via genomgång av kvalitetsledningssystemet, stickprov i verksamhetssystemet Lifecare för att granska dokumentation och genomförandepaner samt intervjuer med anställda. Den senaste avtalsuppföljningen genomfördes 2020. Anledningen till att avtalsuppföljningen under 2021 utgick var att LOV-upphandlingen förnyades under det året. Nästa avtalsuppföljning är planerad att genomföras

⁶ Medicinskt ansvarig sjuksköterska, samordnande kvalitetsutvecklare och kvalitetsutvecklare.

2022.

Inom ramen för denna granskning har vi tagit del av den senast genomförda avtalsuppföljningen av utföraren Destinys Care. I uppföljningen ingick granskning av kravkategorierna ledning och personal, lokaler, teknik och miljö, verksamhet och övriga krav. Sammanlagt följdes 52 avtalskrav upp. Noterbart är att de avtalskrav som följs upp till största del är sådana som är att betrakta som uppföljningsbara. En stor del av dessa krav, framförallt när det kommer till verksamheten, är kopplade till att det finns skriftliga rutiner för olika moment i utförandet. Uppföljningen inriktar sig snarare på kvalitetssystemet än den kvalitet som uppstår i mötet mellan brukare och vårdgivare. Kvalitetskrav av "mjukare" karaktär, exempelvis avseende delaktighet och självbestämmande är inte lika framträdande i uppföljningen utifrån vad som kan utläsas av uppföljningsrapporten. Enligt intervjuade fångas sådana aspekter upp i möten med intervjuade medarbetare, men kommer inte till uttryck i den dokumenterade uppföljningsrapporten.

Kommunen har sedan ett antal år tillbaka upphandlat det digitala tidsregistreringssystemet Phoniro Care för hemtjänsten. Systemet används av anordnarna för att registrera utförd tid och insats genom att personalen kvitterar start och slut på besöket via en mobiltelefon. Genom systemet kan biståndshandläggare och personal på kvalitetsenheten övervaka registrerade hemtjänsttimmar. I flera andra kommuner har denna typ av uppföljning resulterat i avtalshävningar med hemtjänstutförare. Samtidigt är denna form av dataanalys mycket tidskrävande. Enligt intervjuade har denna typ av uppföljning utökats under senare år för nämndens utförare.

4.4.2 Många av kraven på särskilt boende följs upp

När det kommer till särskilt boende för äldre har vi granskat avtalsuppföljningen av Attendo Hagtorp. Den senaste uppföljningen genomfördes 2020. Vid detta tillfälle granskades sammanlagt 78 avtalpunkter inom ett antal olika områden. Uppföljningen genomfördes av socialkontorets kvalitetsutvecklare och medicinskt ansvarig sjuksköterska under två dagar. Med anledning av den pågående pandemin genomfördes inga intervjuer med brukare. Däremot intervjuades ett flertal medarbetare inom personalstyrkan.

Socialkontoret har inte definierat utifrån vilka grunder bedömningen av kraven kommer att göras, i de fall där det inte är uppenbart vad som är en skälig kvalitetsnivå. Ett exempel på det är kravet att leverantören svarar för att personal har *nödvändig* utbildning i hygien och att fortbildning sker *kontinuerligt*.

Utöver avtalsuppföljningen genomfördes även en kvalitetsuppföljning med fokus på hälso- och sjukvårdsfrågor inom särskilt boende för äldre. I uppföljningen ingår bland annat mun- och tandvård, läkemedelshantering och vårdhygien. Uppföljningen genomförs av medicinskt ansvarig sjuksköterska.

4.4.3 Kvalitetsberättelser begärs in årligen

Enligt avtalen ska utförarna lämna en kvalitetsberättelse till nämnden varje år. Där ska det tydligt framgå hur verksamheten under året har arbetat för att säkra och utveckla kvaliteten i verksamheten. Det ska framgå hur brister uppmärksammas och tas om hand. Det ska vidare redogöras för vilka egenkontroller som är gjorda under året samt vilka förbättringsåtgärder som är genomförda samt planerade. Kvalitetsberättelsen ska också beskriva områden som avvikelshantering, samverkan, medarbetarnas delaktighet i kvalitetsarbetet, riskanalyser, externa granskningar med mera. Utifrån resultaten ska en plan för

kommande år presenteras. Kvalitetsteamet granskar årligen de privata utförarnas kvalitetsberättelser och begär in kompletteringar vid behov.

4.4.4 Tematiska uppföljningar riktar fokus mot särskilda områden

Den tematiska uppföljningen avser samtliga utförare oavsett i vilken regi den bedrivs. Uppföljningen fokuserar på ett särskilt tema och genomförs vartannat år. Syftet med den tematiska uppföljningen är dels att kontrollera utförarna, dels att rikta uppmärksamhet mot områden som kommunen prioriterar. Under 2021 genomfördes ingen tematisk granskning med anledning av pandemin.

4.4.5 Ytterligare uppföljningsmetoder används i kompletterande syfte

Som komplement till ovan nämnda uppföljningsmetoder inhämtas information om utförarna via individuppföljningar, brukarundersökningar och ekonomiska kontroller. Biståndsenheten genomför regelbundet individuppföljningar av brukarna inom kommunal och privat regi. Individuppföljningen fokuserar på vilken effekt insatsen/insatserna har givit den enskilde. I dessa uppföljningar kan det framkomma uppgifter som är relevanta för avtalsuppföljningen. Intervjuade uppger att de har en nära kontakt med biståndsenheten i frågor som rör kvalitet i utförarverksamheten.

Socialstyrelsens brukarundersökning används för analys av kvaliteten i utförarnas verksamhet. Handlingsplaner utifrån uppmärksammade brister begärs in från både privata och kommunala utförare.

För att kontrollera utförarnas ekonomiska stabilitet inhämtar ansvarig kvalitetsutvecklare information om leverantörernas kreditvärdighet två gånger per år.

Avslutningsvis kan nämnas att det kan genomföras utökad uppföljning på förekommen anledning. Den utökade uppföljningen kan vara anmäld eller oanmäld och aktualiseras till exempel om en allvarlig händelse har inträffat eller att flertalet klagomål har inkommit.

4.5 Utförare är ålagda att ha rutiner för klagomålshantering

Synpunkter och klagomål utgör en viktig informationskanal för kommunen i uppföljningen av utförare. Inom förvaltningen finns en dokumenterad synpunkt- och klagomålsprocess, men denna uppdaterades senast 2016 överensstämmer inte helt med de praktiska rutinerna. Inkomna klagomål sorteras i samlingsärenden och skickas direkt till berörd chef när klagomålet avser den egna regin. Om det finns synpunkter på mer övergripande nivå eller om avsändaren inte är nöjd med återkopplingen kopplas kvalitetsteamet in. Även de klagomål som rör privata utförare hanteras av medarbetarna i kvalitetsteamet. Intervjuade uppger att inkomna klagomål ligger till grund för uppföljningen och kan i vissa fall föranleda extra uppföljning.

I förfrågningsunderlagen finns krav på utförarnas egna system för hantering av synpunkter och klagomål. Noterbart är att det inte finns krav på att utförarna inom hemtjänst ska informera brukarna om hur synpunkter och klagomål kan lämnas direkt till kommunen. Vidare finns inga särskilda krav på att allvarliga klagomål (med undantag för Lex Sarah och Lex Maria) ska rapporteras skyndsamt till kommunen.

4.6 Flertalet åtgärdsomöjligheter står kommunen till förfogande

Avtalen för hemtjänst och särskilt boende innehåller skrivningar om konsekvenser vid brist i utfört arbete. Om brister noteras kan kommunen inkräva åtgärdsplan, utdela vite samt häva avtalet. I avtalen specificeras under vilka omständigheter de olika sanktionerna kan användas.

I avtalsuppföljningen av Destiny Care noterades ett antal mindre väsentliga brister, bland annat rörande arbetet med egenkontroller och den systematiska uppföljningen. Utifrån noterade brister genomförde socialkontoret ett förbättringsarbete tillsammans med utförarna för att komma tillrätta med problemen.

Under 2019 utdelades viten efter att brister noterats i Hagtorps verksamhet. Därefter har kvalitetsteamet haft månatliga uppföljningsmöten med representanter för leverantören i syfte att följa utvecklingen inom boendet. Dessa möten har genomförts kontinuerligt ändå fram till sommaren 2021.

4.7 Motsvarande uppföljning sker av kommunala utförare

Uppföljningen av den kommunala regin har primärt genomförts av verksamheten på egen hand. Kvalitetsteamet har dock sedan 2021 börjat med att följa upp de kommunala aktörerna på motsvarande sätt som de privata. I december 2021 följdes kommunens särskilda boenden upp. Tanken är att även den kommunala hemtjänsten framgent ska följas upp enligt samma principer.

Uppföljningen av de kommunala utförarna genomförs även av utförarna på egen hand genom så kallade egenkontroller. Samtliga verksamheter dokumenterar vid årets början sin egenkontrollplan i systemet Stratsys. Kartläggning av vilka kontrollmoment som ska genomföras under året beslutas bland annat utifrån verksamhetens inriktning och utifrån resultat av tidigare års kontroller. Resultatet av genomförda egenkontroller samt planerade och genomförda åtgärder dokumenteras dels i egenkontrollplanen dels i kvalitetsberättelsen. Exempel på mätningar är brukarundersökningar, granskningar av social dokumentation, kontroll av icke verkställda beslut, enhetsundersökningar och liknande.

I likhet med de privata utförarna tar de kommunala verksamheterna årligen fram en kvalitetsberättelse. Kvalitetsteamet granskar nämndens samtliga interna kvalitetsberättelser på samma sätt som för verksamheterna i extern regi.

4.8 Nämnden tar del av genomförda avtalsuppföljningar

I början av 2020 påbörjades ett arbete med att upprätta en ny struktur för återrapportering till nämnden. Numera skrivs ett ärende fram till nämnden efter genomförd uppföljning. I detta ärende redovisas hur uppföljningen genomförts och resultatet av uppföljningen. Utöver detta presenteras samtliga verksamheters kvalitetsberättelser en gång årligen för nämnden. Utöver skriftlig rapportering tar nämnden även del av muntliga redogörelser i samband uppföljningsärendena eller på förekommen anledning.

4.9 Vår bedömning

Enligt vår bedömning bedrivs i många avseenden ett ändamålsenligt uppföljningsarbete. Ansvariga för avtalsuppföljningen är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, vilket bidrar till att avtalsuppföljningen blir en integrerad del av inköpsprocessen.

Planeringen av avtalsuppföljningen är strukturerad och dokumenterad. Uppföljningen genomförs av personal med gedigen erfarenhet och utifrån särskilt framtagna uppföljningsmallar. Vid identifierade brister har kommunen en varierad arsenal av ingripandemöjligheter till sitt förfogande som gör det möjligt att anpassa ingripanden till rätt nivå. Vidare är uppföljningen i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning av utförare av kommunala angelägenheter och det sker en tillräcklig återrapportering till nämnden. Med detta sagt finns ett antal åtgärder som kan vidtas för att stärka uppföljningen.

Uppföljningen av framförallt hemtjänsten - men även särskilt boende - utgår i hög utsträckning från avtalskrav som avser förekomsten av rutinbeskrivningar och moment kopplade till utförarnas ledningssystem. Denna typ av krav är inte oviktig att följa upp - strukturerade rutiner utgör en grund för den verksamhetsmässiga kvaliteten. Välsorterade rutinkataloger säger dock per automatik inget om kvaliteten i utförandet av vård- och omsorgstjänster. Intervjuade uppvisar hög medvetandegrad av detta vilket enligt vår bedömning bör omsättas i ett utvecklingsarbete med fokus på att identifiera kompletterande uppföljningsmetoder för att mäta kvaliteten i *utförandet*. Denna typ av uppföljning är dock resurskrävande då den förutsätter observation av medarbetare. Baserat på våra intervjuuppgifter är det tveksamt om dessa resurser finns tillgängliga i nuläget.

I avtalsuppföljningen används uppföljningsmallar som bidrar med förutsägbarhet och likvärdighet i uppföljningen. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka bedömningsgrunder avtalsuppföljningen bygger på. Vissa kvalitetskrav som följs upp är vagt formulerade vilket förutsätter att inspektören gör någon form av bedömning av vad som är en tillräcklig kvalitetsnivå. Enligt vår bedömning skulle ett tydliggörande av grunderna för denna bedömning stärka avtalsuppföljningens transparens och likvärdighet.

Vidare lämnas i uppföljningsmallarna ett relativt litet utrymme för övergripande helhetsbedömningar avseende de stora dragen i verksamheten. Enligt vår bedömning kan verksamheten överväga att komplettera den checklistorienterade uppföljningen med mer holistiska bedömningar som fokuserar på intentionerna i lagstiftningen och lämna ett större utrymme för inspektörerna att använda sitt professionella omdöme. Kvalitetens varierade uppsättning av uppföljningsmetoder ger goda förutsättningar för denna typ av övergripande bedömningar, som enligt uppgift redan görs i praktiken, men inte kommer till uttryck i uppföljningsrapporterna.

Organisationer är i regel duktiga på att anpassa verksamheten utifrån hur den är planerad att granskas. Enligt vår bedömning bör nämnden överväga att utöka antalet oanmälda inspektioner för att undkomma problematiken med att inte kunna observera verksamhetens normaltillstånd.⁷

Ett omtalat problem i upphandling av äldreomsorg och andra liknande tjänster är att LOU:s grundläggande principer⁸ gör det svårt att värna om kvalitet som är "svår att sätta fingret på", det vill säga kvalitet som är icke verifierbar.⁹ Denna typ kvalitet är i äldreomsorgen väsentlig för brukarna, men svår att värdera vid en upphandling eller avtalsuppföljning. Att viss typ av kvalitet i äldreomsorgen inte kan hanteras på ett bra sätt inom ramen för avtalsuppföljning är ofrånkomligt. För att hantera denna problematik behöver således avtalssyrningen kompletteras med andra styrformer. Två instrument som ibland glöms bort

⁷ Se Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2014:1. Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.

⁸ Icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

⁹ Se Konjunkturrådets rapport 2022: Offentlig upphandling - i gränslandet mellan ekonomi och juridik.

vid styrning av externa utförare är informationsstyrning och normstyrning.¹⁰ Framförallt det förstnämnda styrinstrumentet tillämpas av nämnden i viss utsträckning, men vi rekommenderar att användningen av båda dessa styrmetoder utvecklas. Exempelvis kan kunskapsspridning utvecklas genom fler informationsmöten med utförare. Vidare kan främjande råd och rekommendationer i samband med avtalsuppföljningen lämnas - utan att de nödvändigtvis behöver botten i ett specifikt avtalskrav. Vi rekommenderar också att verksamheten överväger att upprätta en tydligare målstyrning *tillsammans* med aktörerna, där mål och aktiviteter definieras i samverkan.¹¹ Det finns framgångsrika exempel där upprättandet av gemensamma mål och aktiviteter resulterade i ökad samarbetsvilja hos de externa utförarna.

Avslutningsvis rekommenderar vi att verksamhetens rutinbeskrivning för synpunkts- och klagomålshantering uppdateras utifrån de faktiskt tillämpade rutinerna. Vidare bör det tydligare framgå hur snabbt kommunen förväntar sig att erhålla rapporter om allvarliga synpunkter och klagomål.

¹⁰ De styrinstrument som i regel får mest uppmärksamhet är avtalsstyrning och styrning genom ersättningsmodeller.

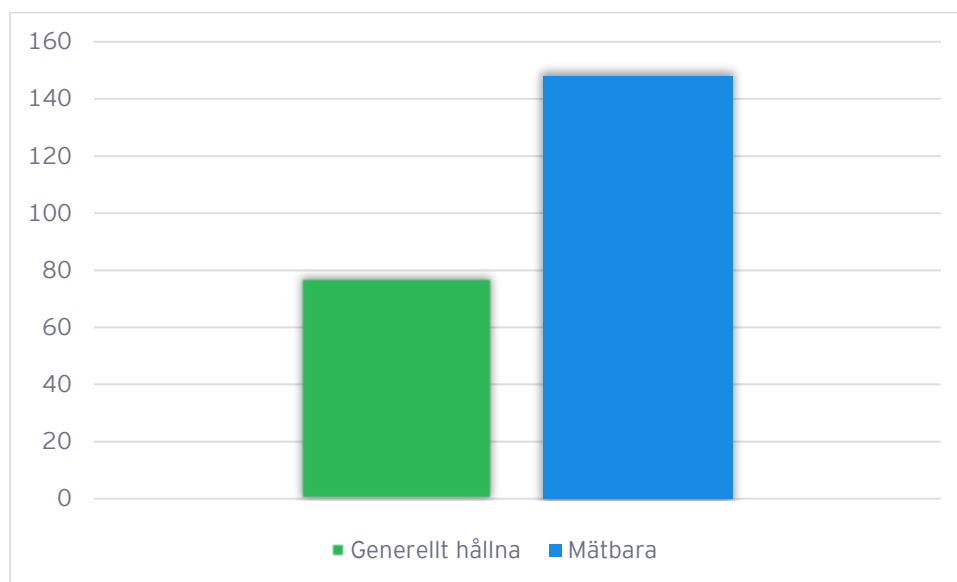
¹¹ Aktörerna är i nuläget ålagda att redovisa hur arbetet bidragit till nämndens mål.

5. Uppföljning av avtalskrav

Vi har inom ramen för denna granskning analyserat två avtal, ett för särskilt boende och ett för hemtjänst, med utgångspunkt från den tidigare beskrivna modellen för analys av kvalitetskrav (se avsnitt 3.2). Därtill redogör vi i detta kapitel för kommunens avtalade möjlighet till insyn.

5.1 Merparten av kraven för särskilt boende är uppföljningsbara

Vår granskning av visar att merparten, 148 stycken, av avtalets sammanlagt 225 formulerade krav är att betrakta som mätbara. Nästan 80 krav var mer generellt hållna. Ungefär två tredjedelar av de uppställda kraven var alltså enligt vår bedömning mätbara.



Det finns många positiva aspekter rörande formuleringen av avtalets kvalitetskrav. Otydliga formuleringar om målsättningar eller "kontinuerliga" uppföljningar undviks ofta, om än inte alltid. Sådana formuleringar är svåra att följa upp då de inte tydliggör vad kontinuerlig är och en utförare kan hävda att något sker kontinuerligt nästan oavsett hur ofta det sker. Istället ställs kraven ofta i relation till en tydlig referenspunkt, antingen lagstiftning eller observerbara företeelser. Ett exempel är att "leverantören ska erbjuda minst en halvtimmes utevistelse/promenad minst en gång per dag om brukaren så önskar". Denna formulering ger en tydlig utgångspunkt för mätning vilket utifrån ett uppföljningsperspektiv är lovvärt.

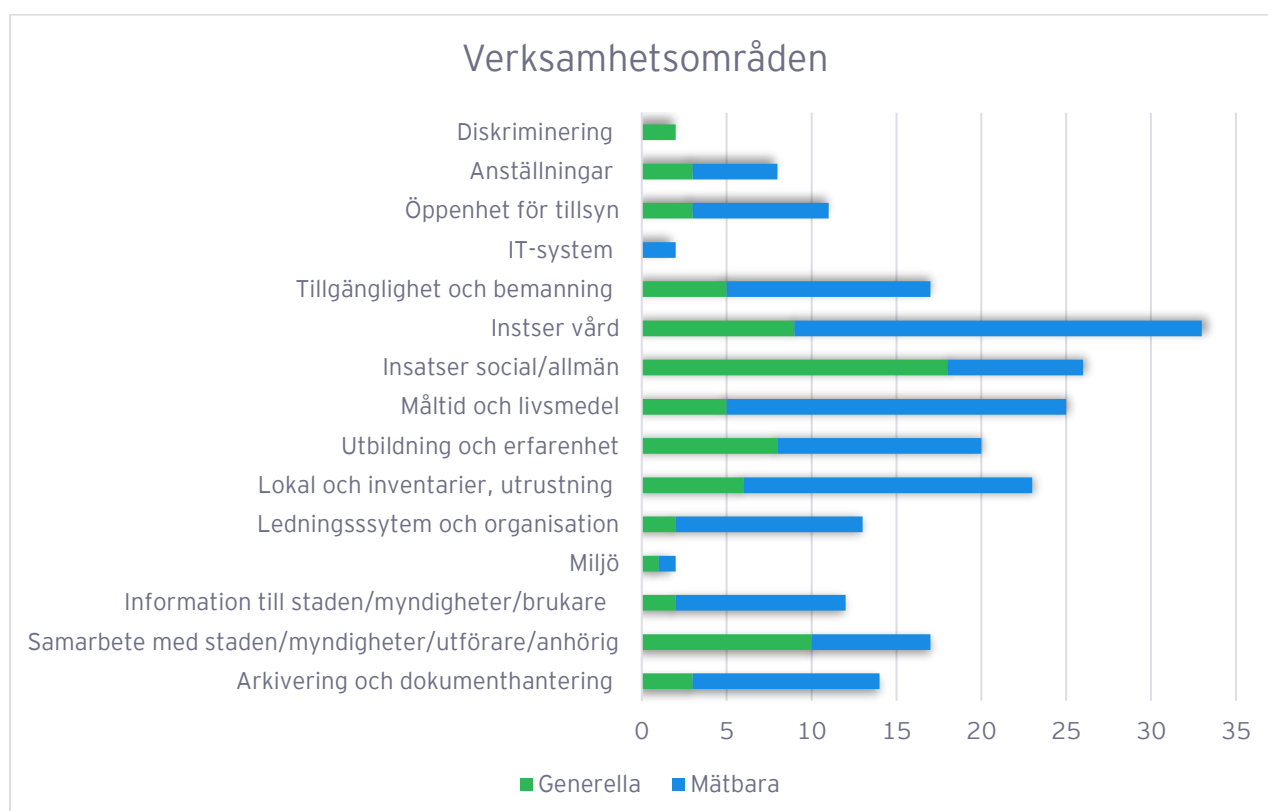
Särskilt värt att uppmärksamma är kraven avseende kost, måltider och nutrition. Dessa har mestadels klara utgångspunkter för mätning, med hänvisning både till enkla kvantitativa krav, exempelvis att "leverantören ska ansvara för tillagning och servering av tre huvudmål", och till externa referenspunkter i form av Livsmedelsverkets och Socialstyrelsens riktlinjer.

Det finns emellertid områden som kännetecknas av mer generellt hållna krav. Ett sådant område är kraven som avser utförarens personal. Ett exempel på ett generellt hållt krav är att "leverantören ska tillhandahålla sjuksköterskor i en omfattning som motsvarar aktuella vårdbehov". Vad som motsvarar aktuellt vårdbehov är godtyckligt och en utförare kan hävda att kravet uppfylls för många olika nivåer av tillgänglighet, vilket gör det svårt att

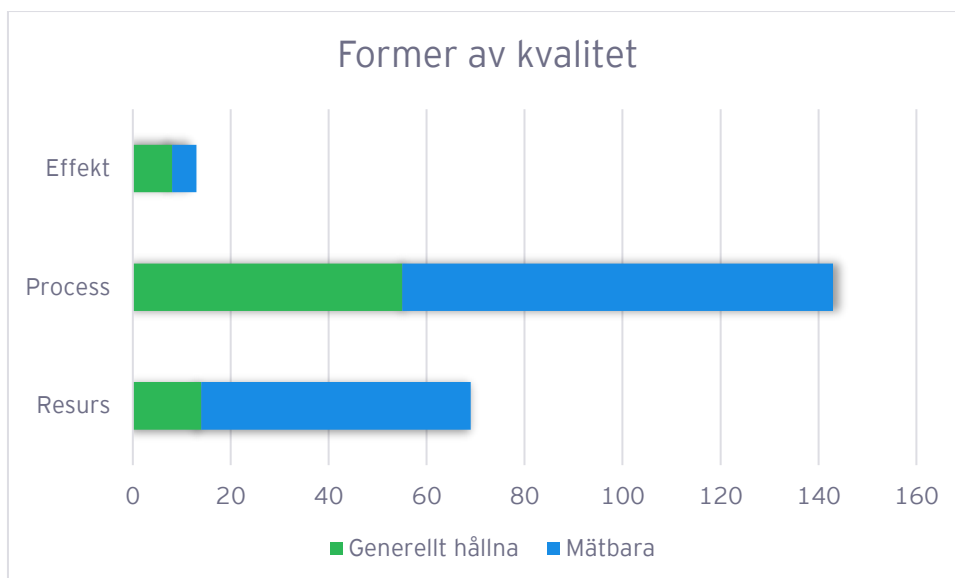
mäta i praktiken.

Uppdelat på olika verksamhetsområden framgår det att vissa områden präglas av mer generella eller mätbara inslag. Undantaget vårdinsatser tenderar krav på insatser att vara generellt hållna. Exempel på detta kan vara "leverantören ska ansvara för och uppmuntra de boende till daglig fysisk, psykisk, social, kulturell, språklig och andlig stimulans utifrån var och ens förutsättningar, behov och önskemål". Detta krav är generellt hålllet eftersom det inte framgår hur eller i vilken utsträckning denna uppmuntran ska ske. Allt från att de anställda dagligen uppmuntrar de boende till att röra på sig till att en gång om året rekommendera daglig meditation kan innefattas av detta krav. Även mindre övergripande krav på insatser kan vara svåra att mäta. Ett exempel på detta är "leverantören ska ge de boende möjlighet att vara delaktiga i trädgårdssysslor". Detta är svårt att följa upp då "möjlighet att vara delaktig" kan ha en skild innebörd för olika personer.

Kraven på vårdinsatser är däremot i regel mätbara. En bidragande orsak är att kraven i hög utsträckning hänvisar till lagstiftning eller andra normgivande regelverk. Ett exempel är att avtalets krav på sammanhållen vård, där det specifikt hänvisas till dokumentet *Sammanhållen överenskommelse om vård och omsorg för äldre*. Detta är en tydlig hänvisning till existerande material som går att följa och omsätta i praktiken, vilket också möjliggör mätning.



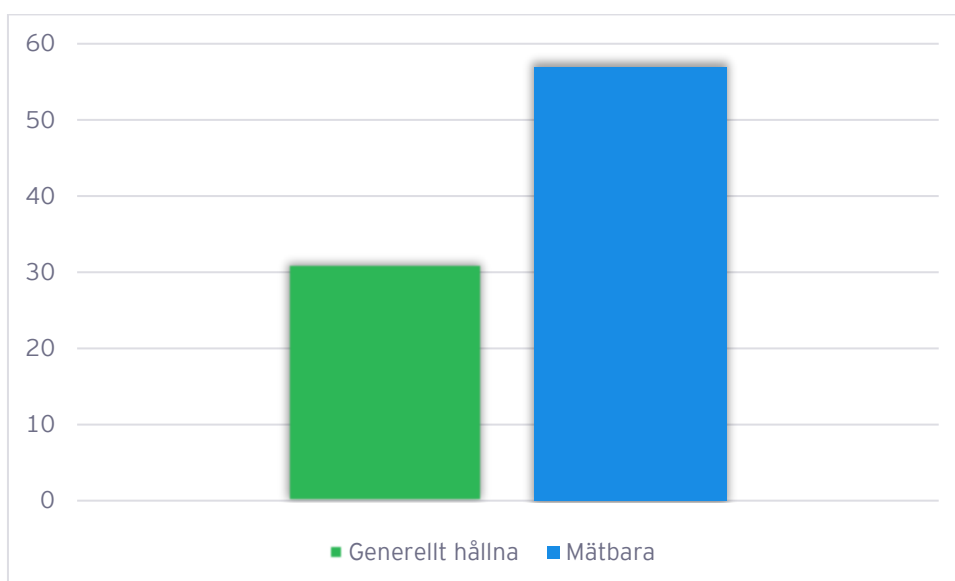
Slutligen visar vår analys att merparten av kraven är så kallade processkrav eller resurskrav, medan det ytterst få krav avser effekten av insatser. Detta resultat ligger i linje med tidigare granskningar. Processkrav, det vill säga krav som behandlar till exempel rutiner, brukar vara de vanligaste förekommande kraven i avtal med externa utförare. Vad som däremot är utmärkande för detta avtal är antalet resurskrav, vilka utgör en ovanligt stor andel. Som framgår är de ofta lättare att mäta än vad processkrav är.



En än mer grundläggande förutsättning för avtalsuppföljning än tydliga kravformuleringar är att kommunen avtalat om insyn i verksamheten. I avtalet med leverantören finns ett antal skrivningar som ger kommunen och kommunens anlitade konsulter rätt till insyn vid inspektioner och uppföljningar. Vidare ges kommunen insyn i verksamheten genom inrapporteringen av klagomål och synpunkter.

5.2 Även inom hemtjänsten är merparten av kraven uppföljningsbara

Privata utförare är i kommunen upphandlade genom ett LOV-avtal. Fördelningen av mätbara respektive generellt hållna krav inom hemtjänsten är lik den för särskilt boende. Av totalt 88 krav bedömer vi 31 som generellt hållna och 57 som mätbara. De mätbara utgör således cirka 65 procent av de sammanlagda kvalitetskraven.



I likhet med avtalet för särskilt boende ges ofta hänvisningar till lagstiftning eller annat normgivande regelverk, vilket gör kraven mätbara. Ett exempel är "utföraren ska minst en gång per år gå igenom bestämmelserna kring lex Sarah med personalen". Kravet hänvisar

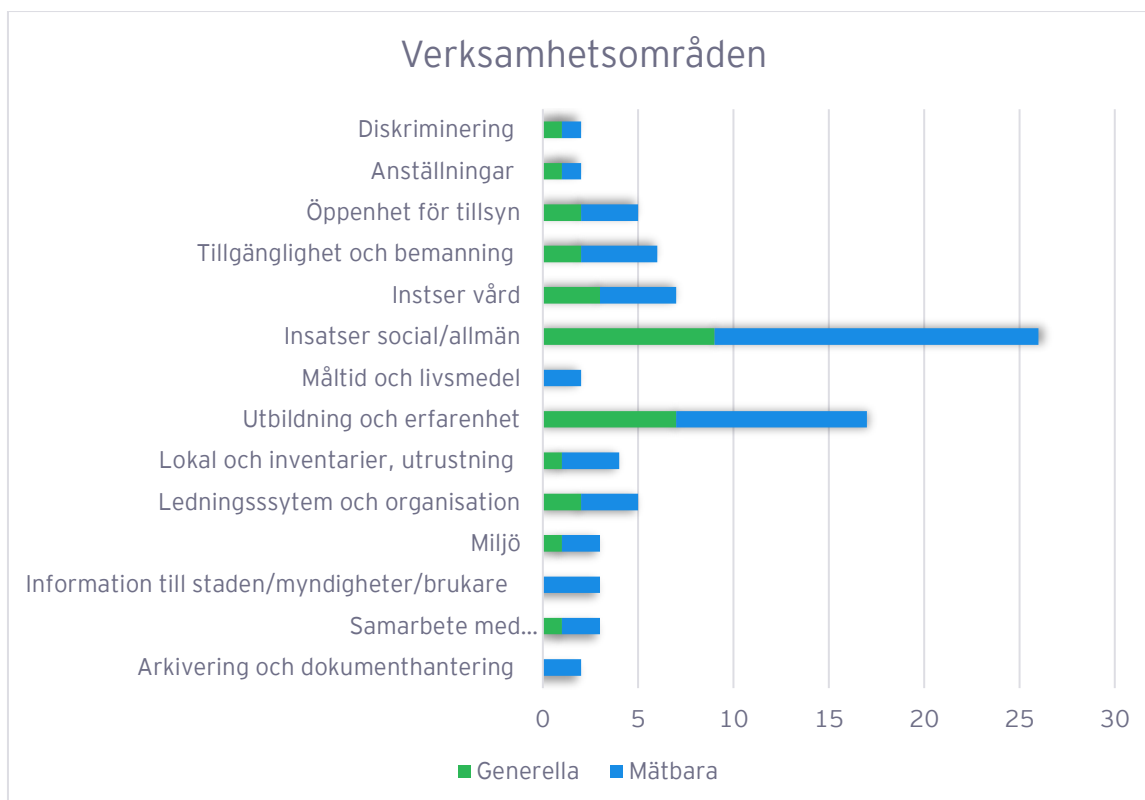
till bestämd lagstiftning, och till ett bestämt antal gånger per år som utföraren ska gå igenom lagstiftningen. Dessa två faktorer gör kravet enkelt att följa upp.

Bland avtalets generellt hållna krav är somliga övergripande målsättningar utan att det specificeras vad som i praktiken krävs av utföraren. Ett sådant exempel är att "utföraren ska tillhandahålla en god och värdig omsorg i livets slutskede". Innebörden av "en god och värdig omsorg" uttrycks inte vilket gör det svårt att mäta. Genom att hänvisa till ett lokalt dokument, Vårdhandboken eller annat normgivande dokument hade dock kraven kunnat göras mätbart.¹²

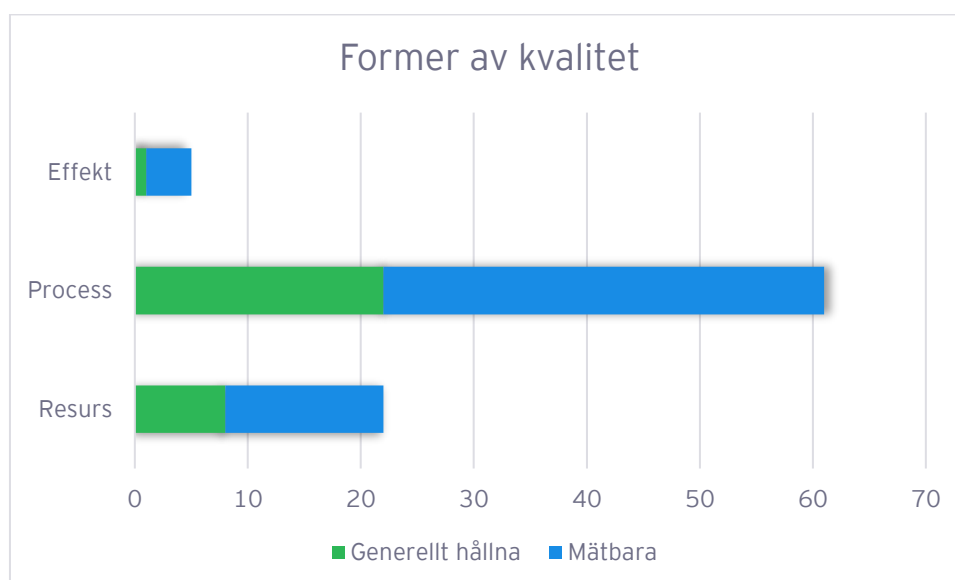
Generellt hållna krav är vanligast förekommande inom kategorin som avser sociala eller allmänna insatser. Ett exempel på ett generellt hållt krav inom detta område är "de insatser som ges ska samordnas så att så få personer som möjligt besöker den äldre, detta för att säkerställa en hög personal- och omsorgskontinuitet för brukaren". Detta krav är generellt hållt då det är svårt - om inte omöjligt - att definiera hur många personer som "så få som möjligt är" och om den nivån verkligen har uppnåtts. Ett positivt exempel inom samma kategori av krav är "larm ska besvaras inom max 30 minuter". Detta krav är lovvärt utifrån ett uppföljningsperspektiv då det ger en mätbar referenspunkt i form av en maximal tidsåtgång.

Verksamhetsområdet utbildning och erfarenhet har många krav. En betydande del av dessa är mätbara, exempelvis "inom hemtjänsten ska minst 70 % av personalen ha fullgjord undersköterskeutbildning" och "verksamheten ska ha en chef med relevant dokumenterad högskoleutbildning (ex socionom eller annan jämförbar utbildning) om minst 180 hp (före 2007 120 hp) och minst två (2) års dokumenterad erfarenhet av chefsuppdrag där det ingått budget, drift- och personalansvar inom relevant område". Båda dessa krav specificerar en utbildningsnivå som måste uppnås, mot vilken personalens och chefs faktiska utbildningsnivå kan jämföras.

¹² Andra generellt hållna krav är specifika under vilka omständigheter de är relevanta, men är svåra att mäta på grund av brist på en måttstock. Ett exempel på ett sådant krav är "utföraren ska vara uppmärksam på om en enskild kan vara utsatt för våld av någon form; fysiskt, psykiskt, sexuellt eller ekonomiskt och kan behöva stöd och skydd". Ambitionen för detta mål är specifikt, men det är inte uppenbart vad det i praktiken förväntas av utföraren med att vara uppmärksam eller när kravet är uppfyllt. Dessa typer av krav kan det dock vara svåra att göra mätbara.



Merparten av kvalitetskraven är processkrav. Jämfört med särskilt boende utgör resurskraven för hemtjänsten en mindre andel av det totala antalet krav. Proportionen av krav som är generellt hållna respektive mätbara varierar inte nämnvärt mellan de olika formerna av krav om man bortser från effektkrav som enbart innehåller fem krav.



Slutligen vill vi också belysa säkerställandet av insyn genom avtalet. I likhet med avtalet för särskilt boende finns krav på insyn och öppenhet. Därtill ska utföraren, gällande diverse aspekter av verksamheten, rapportera information till kommunen.

5.3 Vår bedömning

I vår granskning av äldre- och omsorgsnämndens avtalsdokument har sammanlagt 313 krav analyserats utifrån uppföljningsbarhet, vilken del av verksamheten kraven omfattar och vilken form av kvalitet som avses. Resultatet visar att merparten av kraven är mätbara, det vill säga att de definierar en gräns eller nivå för vad som ska uppnås. Det finns dock utrymme att ytterligare stärka tydligheten i vad kraven avser.

Förutsättningarna att formulera uppföljningsbara kvalitetskrav är betingad vilken vara eller tjänst som avses. Det är exempelvis betydligt enklare att formulera kvalitetskrav för asfaltering eller en bro, jämfört med tjänster vars kvalitets uppstår i mötet mellan individer. Välfärdstjänster inom omsorg är erkänt svåra att formulera uppföljningsbara krav inom. Denna svårighet friskriver emellertid inte nämnden från att i största möjliga mån eftersträva stringens och tydlighet i gällande avtal och förfrågningsunderlag. Vår granskning visar att merparten av granskade kvalitetskrav är att betrakta som mätbara, samtidigt som en relativt stor andel är generellt hållna. Vissa av de generellt hållna kraven kan enligt vår bedömning göras mätbara genom att specificera tydliga referenspunkter i form av riktlinjer, praxis eller annat normgivande standard. Denna åtgärd skulle förbättra kravens uppföljningsbarhet. Det är dock positivt att vaga begrepp såsom att utföraren ska "sträva" eller "ha som målsättning" att göra något undviks.

En möjlig risk med mätbara krav, åtminstone uttryckta i alltför stor detalj och i för stor mängd, är att de kan hämma innovation, vilket underminerar en av de tänkta fördelarna med att lägga ut verksamheten. Ett av de ursprungliga syftena med att privatisera välfärdsverksamheter var nämligen att stärka innovationen inom offentligt finansierad verksamhet. Om kommunen ställer alltför detaljerade krav på hur verksamheten ska bedrivas omöjliggörs privata utförares potentiella bidrag till verksamhetsutveckling. Av den anledningen brukar kvalitetskrav som avser resultatet (effektkrav) av den bedriva verksamheten framhållas som svar på att möjliggöra uppföljning utan att hämma innovationen. Vi rekommenderar därför nämnden att se över möjligheten till att använda fler effektkrav, det vill säga krav som avser resultatet av insatser snarare än hur insatserna ska genomföras. I upphandlingssammanhang brukar detta kallas för funktionsupphandling och har under senare år lyfts fram som ett gångbart alternativ även vid upphandling av äldreomsorg.

Vidare rekommenderar vi att förvaltningen gör en bedömning om den stora mängden krav minskar effekten av styrningen. Vi ifrågasätter att det går att göra en rimlig helhetsbedömning utifrån det stora antalet krav - inte minst med tanke på att flera krav är svåra att följa upp. En del krav överlappar dessutom eller är återkommande i avtalen. En reflektion är att styrning genom krav till viss del följer samma logik som målstyrning: det är i regel enklare att lägga till ett krav, än att göra det motsatta. Risken är dock att detta leder till inflation av krav. Ett stort antal krav ger snarare en svagare styrkraft än en starkare, vilket brukar kallas för detaljeringsparadoxen när det kommer till målstyrning. För varje krav som läggs till urholkas styrkraften i redan befintliga krav - ju fler krav, desto otydligare blir signalen till verksamheten kring vad som egentligen är prioriterat. Analogin mellan målstyrning och kravstyrning är inte helt utan dissonans, men det finns ändå skäl för verksamheten att ha detta perspektiv i åtanke vid framtagandet av förfrågningsunderlag, för att säkerställa en så effektiv styrning som möjligt.

Enligt vår bedömning bedrivs uppföljningen i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning av utförare av kommunala angelägenheter. Nämndens uppföljningsverksamhet svarar väl mot målen för uppföljningen. Dessutom har nämnden genom avtalen ålagt utförarna att arbeta utifrån nämndens övergripande mål, vilket är ett krav enligt fullmäktiges program.

I överlämnandet ingår inte bara kontrollen över verksamheten utan även insyn i den-
samma. Insyn från kommunens och allmänhetens sida säkerställs i båda avtal genom bland
annat krav på dokumentation och information om olika aspekter av verksamheten. Därutö-
ver stärks insynen ytterligare genom krav på öppenhet för klagomål och synpunkter.

Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
<p>I vilken utsträckning har nämnden i avtal med utförare ställt ändamålsenliga krav på kvalitet och försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning?</p>	<p>Av sammanlagt 313 granskade krav är cirka 35 % generellt hållna, vilket innebär att de är svåra att följa upp eller baserade på otydlig bedömningsgrund. De resterande kraven är mätbara. Andelen mätbara krav och därmed också uppföljbarheten är god, men skulle kunna förbättras ytterligare genom tydliggörande av referenspunkter för vissa krav.</p> <p>Nämnden har försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning avseende hemtjänst och särskilt boende genom avtalens formuleringar.</p>
<p>Hur ser processen ut för uppföljning och kontroll av uppställda mål på kvalitet? I vilken utsträckning är processen ändamålsenlig och komplett?</p>	<p>Vid uppföljningen av externa utförare tillämpas ett antal olika metoder. Avtalsuppföljningen utgör en central del av uppföljningen både av särskilt boende och hemtjänst. Nämndens system och metoder för uppföljning beskrivs närmare i kapitel 4.</p> <p>Enligt vår bedömning är processen till viss del ändamålsenlig men kan stärkas ytterligare. Bland annat rekommenderar vi att större fokus riktas mot <i>utförandet</i> av tjänsterna, att ytterligare utrymme lämnas för inspektörernas helhetsbedömningar, att bedömningsgrunder upprättas för svårbedömda avtalskrav och att antalet oanmälda inspektioner utökas.</p>
<p>Är nämndens uppföljningsplan utformad i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning?</p>	<p>Ja. Enligt vår bedömning är nämndens uppföljningsplan avseende hemtjänst och särskilt boende i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning.</p>
<p>Hur hanteras eventuella klagomål och synpunkter på externa utförare? I vilken utsträckning kan hanteringen bedömas som ändamålsenlig?</p>	<p>Rutinerna för hantering av synpunkter och klagomål beskrivs i avsnitt 4.5. Enligt vår bedömning bör nämnden säkerställa att de praktiska rutinerna överensstämmer med gällande rutinbeskrivningar. Vidare är det önskvärt om det ställs krav på att utföraren ska informera brukare om hur synpunkter lämnas till kommunen samt att allvarliga klagomål ska rapporteras skyndsamt till kommunen.</p>

Sker det en kontinuerlig och tillräcklig åiterrapportering till nämnden?

Ja. Rapporteringen av uppföljningen av utförare är tillräcklig. Nämnden tar del av resultatet för respektive avtalsuppföljning. Vidare presenteras samtliga verksamheters kvalitetsberättelser en gång årligen för nämnden. Utöver skriftlig rapportering tar även del av muntliga redogörelser i samband uppföljningsärendena eller på förekommen anledning.

Herman Rask

EY

Daniel Larsson

EY

6. Bilaga

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Samordnande kvalitetsutvecklare
- ▶ Kvalitetsutvecklare med inriktning äldreomsorg
- ▶ Kvalitetsutvecklare med inriktning individ- och familjeomsorg

Dokument

- ▶ Verksamhetsplan, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Program för mål, uppföljning och insyn för utförare av kommunala angelägenheter, fullmäktige
- ▶ Upphandlingsdokument LOV hemtjänst, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Plan för uppföljning av externa utförare, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Plan för uppföljning av externa utförare, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Upphandlingsdokument LOU särskilt boende, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Avtalsuppföljning Attendo Hagtorp 2020, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Avtalsuppföljning Destinys Care, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Kvalitetsuppföljning Hagtorp 2020, äldre och omsorgsförvaltningen
- ▶ Kvalitetsberättelser 2020 för äldre- och omsorgsnämndens verksamheter i intern och extern regi, äldre och omsorgsförvaltningen