

# Upplands-Väsby kommun

Granskning av uppföljning av externa  
utförare inom omsorgsnämndens  
ansvarsområde



Building a better  
working world



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>1. Sammanfattning och rekommendationer .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Ansvariga nämnder .....	3
2.4. Avgränsning .....	3
2.5. Genomförande .....	4
2.6. Revisionskriterier.....	4
<b>3. Utgångspunkter för granskningen.....</b>	<b>4</b>
3.1. Möjligheten till uppföljning är betingad formuleringen av kvalitetskrav .....	4
3.2. Kvalitetskraven analyseras utifrån forskningsbaserat ramverk.....	5
3.3. Uppföljningens organisation och planering ska vara strukturerad .....	6
<b>4. Omsorgsnämndens uppföljningsarbete.....</b>	<b>8</b>
4.1. Kvalitetsenheten ansvarar för avtalsuppföljningen.....	8
4.2. Erfarenhet från uppföljningar används i framtagandet av förfrågningsunderlag .....	8
4.3. Uppföljningen följer ett standardiserat årshjul.....	9
4.4. Nämnden använder flera kompletterande uppföljningsmetoder .....	10
4.5. Synpunktshantering.....	13
4.6. Återrapportering till nämnd sker genom en årlig uppföljningsrapport .....	13
4.7. Vår bedömning.....	14
<b>5. Granskning av omsorgsnämndens kvalitetskrav .....</b>	<b>15</b>
5.1. Särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning.....	15
5.2. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder .....	17
5.3. Särskilt boende för äldre.....	19
5.4. Hemtjänst för äldre .....	21
5.5. Vår bedömning.....	22
<b>6. Svar på revisionsfrågorna .....</b>	<b>24</b>
<b>7. Källförteckning .....</b>	<b>26</b>

## 1. Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning med syftet att bedöma om omsorgsnämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av utförare och om kvalitetskraven på utförare är ändamålsenliga.

Vår övergripande bedömning är att nuvarande organisation ger goda förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig uppföljning. Ansvariga för avtalsuppföljningen är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, det finns en strukturerad planering och avtalsuppföljningen är tydligt integrerad i inköpsprocessen. Det finns dock utrymme att inom vissa verksamheter stärka uppföljningen och dessutom se över tydligheten i kvalitetskraven.

Uppföljningen av hemtjänst och särskilt boende för äldre bygger på flera kompletterande uppföljningsmetoder som tillsammans bidrar till en god insyn i utförarnas verksamhet. I avtalsuppföljningen används uppföljningsmallar som bidrar med förutsägbarhet och likvärdighet i uppföljningen. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka kriterier avtalsuppföljningen bygger på. Ett tydliggörande av grunderna för bedömningarna skulle stärka avtalsuppföljningens transparens, likvärdighet och i förlängningen dess legitimitet.

Uppföljningsmallarna ger 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. Kvaliteten varierade uppsättning av uppföljningsmetoder ger goda förutsättningar för denna typ av övergripande bedömningar.

Uppföljningen av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder och särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning är betydligt mindre omfattande än den inom äldreomsorgen. Vår uppfattning är att nämndens uppföljning av dessa verksamheter är otillräcklig. Enligt kommunallagen ska nämnden se till att verksamhet som överlämnats till annan juridisk person bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Vår bedömning är att nämnden genom nuvarande insamlad information inte kan vara försäkrade om att utförarna inom dessa två verksamheter lever upp till gällande krav.

Resultatet av vår analys av kvalitetskrav visar att merparten av kraven är mätbara, samtidigt som det finns utrymme att ytterligare stärka tydligheten i vad kraven avser. Det är viktigt att i detta sammanhang understryka att kvalitet inom omsorg och socialtjänst är särskilt svår att definiera, då kvaliteten i tjänsterna i stor utsträckning ligger i mötet mellan individer. Denna svårighet friskriver emellertid inte nämnden från att i största möjliga mån eftersträva stringens och tydlighet i gällande avtal och förfrågningsunderlag. Vidare finns skäl att se över möjligheterna att i ökad utsträckning använda så kallade "effektkrav", det vill säga krav som avser *resultatet* av insatser snarare än *hur* insatserna genomförs.

Vi rekommenderar att det görs en bedömning om den stora mängden krav hämmar styreffekten för de mest väsentliga kvalitetskraven. I regel är det enklare att lägga till ett krav, än att göra det motsatta. Riskerna 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. Ju fler krav, desto otydligare blir signalen till verksamheten kring vad som egentligen är prioriterat.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi omsorgsnämnden att:

- ▶ 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 för brukaren.
- ▶ 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.
- ▶ Säkerställt att en fullgod uppföljning sker även för brukare som är placerade hos utförare i andra kommuner.

## 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. Omsorgsnämnden i Upplands Väsby har förutom ett antal verksamheter i egen regi, även avtal med ett stort antal utförare av äldreomsorg. För att säkerställa att verksamheterna bedrivs i enlighet med rådande kvalitetskrav krävs en tillräcklig uppföljning av dessa verksamheter. Det är också väsentligt att nämnden har formulerat ändamålsenliga kvalitetskrav för verksamheterna. Kvalitetskrav som är vagt formulerade är svåra att följa upp.

I Flerårsplan med budget 2020–2022 konstaterar kommunfullmäktige att omsorgsverksamheten, oavsett om den bedrivs av kommunen eller fristående aktör, ska kännetecknas av att omsorgstagaren och dennes anhöriga känner att det är en omsorg som präglas av trygghet, hög kvalitet, värdighet, tillgänglighet och självbestämmande.

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys 2020 beslutat att genomföra en granskning av avtalshantering och uppföljning av externa utförare inom äldreomsorgen.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om omsorgsnämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av utförare och om kvalitetskraven på 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. Ansvariga nämnder

Granskningen avser omsorgsnämnden.

### 2.4. Avgränsning

I granskningen har ett urval av verksamheter valts ut för analys av kravens uppföljningsbarhet. Urvalet har gjorts tillsammans med de förtroendevalda revisorerna. Följande fyra verksamheter ingår i granskningen:

- ▶ Särskilt boende för äldre (LOV)
- ▶ Hemtjänst för äldre (LOV)
- ▶ Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder (ramavtal)
- ▶ Särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning (ramavtal)

Granskningens rekommendationer och slutsatser berör enbart avtalsuppföljningen inom omsorg och socialtjänst.

## 2.5. Genomförande

Granskningen sker genom dokumentstudier samt intervjuer med ansvariga tjänstemän inom berörda förvaltningar. För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.<sup>1</sup> Utifrån vår instruktion har avdelningschef för äldre och funktionsnedsatta identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att de som ger förslag enbart väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.

Delar av granskningens metodologi och analytiska utgångspunkter utgår från forskningsartiklarna *Privatization of social care delivery – how can contracts be specified?* och *Management by Contract – a study of programmatic and technological aspects*.<sup>2</sup> I avsnitt 3.2 beskrivs utgångspunkterna i detta ramverk.

## 2.6. Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Fullmäktiges program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare
- ▶ Tillämpliga utredningar och forskningsartiklar

## 3. Utgångspunkter för granskningen

### 3.1. Möjligheten till uppföljning är betingad formuleringen av kvalitetskrav

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

I SOU 2013:53, *Privata utförare – kontroll och insyn*, konstateras att en förutsättning för avtalsuppföljning är dels att det finns en organisation och struktur för att följa upp verksamheten, dels att kraven på utföraren är tydligt specificerade i förfrågningsunderlaget. Enligt utredningens mening är det av central betydelse att nämnderna formulerar klara och

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

<sup>2</sup> Isaksson, D., Blomqvist, P., och Winblad, U. 2018. Privatization om social care delivery – how can contracts be specified?, *Public Management review*, 20:11, s. 1643-1662.

Roland Almqvist. 2001. Management by Contract – a study of programmatic and Technological aspects. *Public Administration*, 79:3, s. 689-706.

uppföljningsbara mål i sina förfrågningsunderlag när verksamheter upphandlas. Det är viktigt både för att verksamheterna ska ha den kvalitet som efterfrågats, men också för att fullmäktiges prioriteringar ska få genomslag när de enskilda nämnderna genomför upphandlingarna. Diffusa och otydliga mål riskerar att medföra att nämnderna inte fullgör fullmäktiges prioriteringar.

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

### 3.2. Kvalitetskraven analyseras utifrån 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 otydligt specificerade kvalitetskrav ökar incitamenten hos utföraren att frångå intentionerna i avtalet. Om uppdragsgivaren i en sådan situation är missnöjd med levererad kvalitet är även risken att det saknas tillräckliga juridiska förutsättningar för att häva avtalet. Forskningen har visat att denna typ av ofullständigheter i avtal är särskilt vanliga för sociala tjänster.

Forskningsartiklarna har byggt upp ramverk för att utvärdera kvalitetskravs uppföljningsbarhet. Vår granskning utgår från dessa ramverk när 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 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

<sup>33</sup> Isaksson, David. (2012). Som man frågar får man svar – vilka kvalitetskrav ställer kommuner vid upphandling av äldreboenden? Uppsala Universitet.

<sup>4</sup> Almega, Vårdföretagarna, Friskolornas riksförbund, Svenskt Näringsliv (2013). Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar – hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?

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 mellan kategorierna kan sammanfattas enligt uppställningen nedan.

<b>Generellt hållna</b>	<b>Mätbara</b>
Vaga och svävande formuleringar Otydligt vad kraven innebär konkret	Definierar tydliga kriterier 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 blir icke uppföljningsbara och intetsägande. Vissa former av kvalitet är dock svår att formulera på ett uppföljningsbart sätt. Det är viktigt att ha i åtanke vid läsning av granskningens resultat.

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 struktur för att följa upp verksamheten. Som tidigare nämnts finns inte angivet i lag eller förarbeten hur denna uppföljning ska bedrivas. Våra bedömningar kommer istället att utgå från



Upphandlingsmyndighetens vägledning i avtalsförvaltning, Statskontorets rapport *Tänk till om tillsynen* och Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn.

Avtalsuppföljningen bör ses som en integrerad del av den övergripande inköpsprocessen. Det innebär att avtalsuppföljningen i praktiken inleds med framtagandet av förfrågningsunderlaget och de krav som ska ställas på leverantören. Parallellt med utformningen av förfrågningsunderlaget bör förvaltningen ta fram en preliminär uppföljningsplan. I framtagandet av förfrågningsunderlaget bör således både upphandlare, verksamhetsakkunniga 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 prövas fortlöpande, men åtminstone en gång per år inför framtagandet av en uppföljningsplan bör en grundlig riskanalys genomföras.

Uppföljningsplanen utgör ett stöd i uppföljningen och bör innehålla information om vilka avtal som ska följas upp, vilka metoder som ska användas, när uppföljningen ska genomföras samt vem som är ansvarig. Det är väsentligt att det planeras och avsätts resurser för händelsestyrd uppföljning, det vill säga uppföljning som sker på förekommen anledning. Statskontorets utredning<sup>5</sup> visade att den planerade tillsynen ofta trängs undan av den händelsestyrda. En noggrann planering kan dock bidra till att förebygga att det inträffar. Däri ingår att på förhand avsätta resurser för behov av uppföljning som inte går att förutse och att formulera tydliga prioriteringar mellan ingångna avtal.

Genomförandet av uppföljningen bör ske i enlighet med uppföljningsplanen. För att effektivisera uppföljningen samt tillse att uppföljningsobjekten följs upp utifrån samma punkter och bedömningsgrunder är det till fördel om förvaltningen tagit fram standardiserade mallar. Om det inte finns ett absolut mått för att mäta om ett krav uppfylls eller inte är det väsentligt att det definieras på vilka grunder bedömningen av kravet kommer att göras. Som poängterats i Tillitsdelegationens delbetänkande om tillsyn,<sup>6</sup> 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 myndigheten att anpassa ingripanden till rätt nivå. Det är särskilt viktigt vid mindre

---

<sup>5</sup> Statskontoret (2012). *Tänk till om tillsynen*.

<sup>6</sup> SOU 2018:48. *En lärande tillsyn: Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*.

allvarliga överträdelser, som utan proportionerliga ingripandemöjligheter riskerar att lämnas onoterade på grund av att man inte vill vidta en alltför ingripande åtgärd.

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

## **4. Omsorgsnämndens uppföljningsarbete**

### **4.1. Kvalitetsenheten ansvarar för avtalsuppföljningen**

Omsorgsnämnden ansvarar för kommunens äldreomsorg, omsorg om personer med funktionsnedsättning, kommunal hälso- och sjukvård samt bostadsanpassning. På social- och omsorgskontoret är det avdelningen för äldre och personer med funktionsnedsättning som arbetar med frågor inom omsorgsnämndens ansvarsområde.

Kvalitetsenheten är den enhet inom social- och omsorgskontoret som har det huvudsakliga ansvaret för avtalsuppföljningen. Arbetet utförs till stor del av två controllers och två verksamhetsutvecklare. Två av dessa ansvarar för avtalsuppföljningen inom LSS samt socialpsykiatri och övriga två inom äldreområdet. Medicinskt ansvarig sjuksköterska medverkar i uppföljningen av verksamhet utifrån hälso- och sjukvårdslagen. Ansvaret för avtalsuppföljningen har på senare år spridits ut på fler personer – tidigare var det enbart två individer som ansvarade för avtalsuppföljningen. Utökningen har enligt intervjuade bidragit till ökade möjligheter till kvalitetssäkring.

Utöver personalen på kvalitetsenheten fyller biståndshandläggarna och ekonomipersonalen väsentliga delar i avtalsuppföljningen. Dessa gruppers bidrag till avtalsuppföljningen beskrivs senare i rapporten.

### **4.2. Erfarenhet från uppföljningar används i framtagandet av förfrågningsunderlag**

De två avtal inom området LSS och socialpsykiatri som valts ut för särskild granskning förnyades senast 2016.<sup>7</sup> Inom både hemtjänsten och särskilt boende för äldre sker upphandling genom lagen om valfrihet (LOV). Förfrågningsunderlagen för båda dessa verksamheter reviderades under 2017 och 2018.

I projektgruppen för framtagande av förfrågningsunderlag ingår berörd controller och verksamhetsutvecklare, avdelningschef för äldre och funktionsnedsatta, medicinskt ansvarig sjuksköterska, enhetschef inom antingen SOL eller LSS/psykiatri – beroende på vad som upphandlas, samt upphandlare från upphandlingsenheten. Controllern och den sakkunniga, som ansvarar för avtalsuppföljningen, har genom sitt deltagande i framtagandet av förfrågningsunderlag möjlighet att framföra synpunkter på kravställningarna. Enligt intervjuade används lärdomar från avtalsuppföljningen i framtagandet av förfrågningsunderlaget.

---

<sup>7</sup> Ramavtalen för daglig verksamhet och särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning tecknades 2016. Avtalen kan genom förlängningar som längst gälla fram till 2021-12-31 respektive 2022-04-07. Enligt ÄLOU får ett ramavtal inte löpa längre än fyra år om det inte finns särskilda skäl.

De flesta upphandlingsprocesser inleds med en dialog med befintliga och potentiella leverantörer. Dialogen kretsar bland annat kring hur kvalitetskrav bör utformas.

### 4.3. Uppföljningen följer ett standardiserat årshjul

Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Detta program antogs 2015 av fullmäktige i Upplands-Väsby. Programmet ställer krav på att varje nämnd följa upp sina avtal med privata utförare och redovisa hur uppföljningen går till och vad som följts upp. Vidare anges att fullmäktiges mål och policy även riktar sig till privata utförare.

Omsorgsnämnden har antagit en riktlinje för upphandling och uppföljning. Riktlinjen reglerar bland annat ansvarsfördelningen vid framtagande av förfrågningsunderlag, krav på upphandlingsdokumentationen och uppföljning av ingångna avtal. Riktlinjen gör gällande att upphandlingsdokumentationen ska innehålla tydliga kravformuleringar och verksamheten ska identifiera så kallade "absoluta krav" samt ta ställning till hur kraven ska följas upp. Vidare ska en uppföljningsplan utarbetas. Planen ska beskriva hur ofta och när den upphandlade verksamheten ska följas upp. Uppföljningsplanen ska bifogas som bilaga till upphandlingshandlingen när ärendet anmäls till nämnd.

Absoluta krav ska alltid följas upp och kan exempelvis vara kompetenskrav, volymer, krav på tjänstens innehåll och miljökrav. Uppföljningen ska även omfatta att utföraren följer tillämpliga lagar och föreskrifter. Inför uppföljningen ska det genomföras en riskanalys som identifierar särskilda faktorer som har bäring på kvaliteten och patientsäkerheten, exempelvis låg bemanning, antal arbetsskador och begränsad planerad fortbildning.

Uppföljningsarbetet följer ett årshjul som framgår av figuren nedan. På den stora analysdagen i januari analyseras resultatet från det gångna årets uppföljningar. Det sker också planering av det kommande året avseende temauppföljningar eller andra typer av fördjupande uppföljningar. Årsrapporten som ska innehålla jämförelser mellan aktörer inom samma verksamhetsområden och beskrivningar av hur utförarna efterlever aktuella avtal och lagar. Vid den lilla analysdagen i september kontrolleras hur uppföljningsplanen och tidsplanen fungerat samt hur avtal efterlevts. Därtill görs en grovplanering av kommande års uppföljningar.



#### **4.4. Nämnden använder flera kompletterande uppföljningsmetoder**

Omsorgsnämndens uppföljning av utförare kan delas upp i flera delar som syftar till att kompletterade varandra. Uppföljningen består av avtalsuppföljning, tematiskt uppföljning, individuppföljning, årliga uppföljningar av kvalitetsindikatorer, dataanalys och brukarundersökningar. Uppföljningsmetoderna syftar till att komplettera varandra för att förvaltningen ska få en helhetssyn av kvaliteten i granskade verksamheter. Uppföljningen avser såväl privata som kommunala verksamheter.

##### **4.4.1. Uppföljning av äldreboenden**

Inom kommunen finns sju äldreboenden, varav fyra drivs i egen regi. Kommunen har även avtal med ett tjugotal privata äldreboenden som är lokaliserade i andra kommuner. Utförare som är etablerade utanför kommunen följs upp genom att ta del av värdkommunens avtalsuppföljning.

###### *Individuppföljningar*

Biståndshandläggarna ansvarar för individuppföljningarna. Uppföljningen genomförs genom djupintervjuer med brukare. Under 2018 genomfördes individuppföljningar av utförarna i egen regi och senast 2019 genomfördes motsvarande uppföljning inom den privata utförarverksamheten. Resultatet redovisas till utförarna i samband med den fördjupade verksamhetsuppföljningen och syftar dels att användas i kommunens avtalsuppföljning, dels som underlag för utförarnas förbättrings- och kvalitetsarbete. Eftersom individuppföljningen genomförs genom individuella intervjuer är den tidskrävande.

###### *Avtalsuppföljning*

Avtalsuppföljningen inom äldreboenden genomförs genom fördjupade uppföljningar och förenklade uppföljningar. De fördjupade uppföljningarna genomförs var tredje år och de förenklade genomförs övriga år. Den senaste fördjupade uppföljningen genomfördes 2019.

Den förenklade uppföljningen består av en enkät till utförare och ekonomisk granskning av huvudmannen. Den förenklade uppföljningen har varje år olika inriktning. Under senare år har det varit fokus på utförarnas egenkontroll. Ekonomiavdelningen stödjer kvalitetsenheten med den ekonomiska uppföljningen.

Den fördjupade avtalsuppföljningen inleds med en genomgång av resultaten från individuppföljningarna och brukarundersökningen. Enligt intervjuade är framförallt individuppföljningarna väsentliga för avtalsuppföljningen. Genom individuppföljningen framkommer synpunkter på verksamheterna som annars inte hade fångats upp. Vanligtvis finns en tydlig koppling mellan det som framkommer av individuppföljningar och identifierade brister i avtalsuppföljningen.

I nästa steg skickas en enkät ut till verksamhetsföreträdarna för det granskade boendet. Samtidigt begärs rutiner och riktlinjer in från boendena. Därefter sker ett platsbesök med intervjuer av chefer och personal samt observation av verksamhetsutövningen. Platsbesöken genomförs av verksamhetsutvecklare, som ansvarar för uppföljningen enligt socialtjänstlagen, och medicinskt ansvarig sjuksköterska, som ansvarar för uppföljningen av hälso- och sjukvårdslagen.

Samtliga kvalitetskrav ingår inte i uppföljningen. I den fördjupade uppföljningen ingår granskning av sammanlagt 15 delområden och 92 särskilda granskningspunkter, det vill säga de specifika aspekter i verksamheten som granskas. Uppföljningen är i huvudsak inriktad på så kallade hårda värden, exempelvis utbildning, kvalitetsledningssystem, säkerhet, dokumentation och lokaler. Därutöver ingår även uppföljning av mjukare värden, i

form av självbestämmande och delaktighet. Granskningspunkterna utgår i regel från förfrågningsunderlaget, med några undantag. Exempelvis följs det upp om telefonnummer till ledningen är tillgänglig för personalen, om kod till kodlås finns uppsatt och om det finns en synlig måltidsmeny, trots att sådana krav inte finns specificerade i förfrågningsunderlaget.

Flera kvalitetskrav är formulerade på ett sätt som kräver tolkning av vad som är en tillräcklig nivå för att vara godkänt, exempelvis att utföraren ska arbeta för att säkerställa att den enskildes vård och omsorg utförs av samma personal så långt det är möjligt, eller att alla lägenheter och gemensamma utrymmen ska städas regelbundet. Kvalitetsenheten har inte definierat på vilka grunder bedömningen av kraven kommer att göras, i de fall där det inte är uppenbart vad som är en skälig kvalitetsnivå. Ett arbete har däremot påbörjats med att definiera bedömningsgrunder för uppföljningen. Enligt intervjuade har det uppstått situationer där utförare och kommunen inte varit överens om hur kraven ska tolkas. Ett exempel är hur mycket personal som är tillräckligt. I majoriteten av fallen rättar sig dock utförarna efter kommunens bedömningar.

I avtalsuppföljningen lämnas rekommendationer och krav på åtgärder för respektive delområde som granskas. För respektive föreslagen förbättringsåtgärd lämnas ett slutdatum då bristen ska vara åtgärdad. Det skrivs inte ut sammanfattande bedömningar per delområde eller för utföraren som helhet.

#### *Tematiska uppföljningar*

Under 2020 har det genomförts tematiska uppföljningar av personalens utbildning i livsmedelshantering, resultat av egenkontroll av levererade livsmedel och om egentid planerats och utförs med kontaktman. Den tematiska uppföljningen genomförs genom enkäter med anledning av pandemin.

#### *Brukarundersökningar*

Socialstyrelsens brukarundersökning ingår som en del av nämndens uppföljningsverktyg. I enkäten ingår frågor om bland annat tillgängligheten till läkare, förtroende för personalen och samarbetet mellan brukare och äldreboendet. Ärendena redovisas till omsorgsnämnden i samband med att resultatet från undersökningen kommer. Samtliga utförare ombeds att utarbeta en handlingsplan utifrån resultatet i undersökningen för att öka kvaliteten i verksamheten. Verksamheternas handlingsplan följs upp av kvalitetsenheten på avdelningen för äldre och personer med funktionsnedsättning.

#### *Fördjupade ekonomiska uppföljningar*

Förutom de kontinuerliga ekonomiuppföljningarna genomförs även ibland fördjupade granskningar av extern part. I den fördjupade ekonomiuppföljningen ingår bakgrundsundersökningar på VD, styrelseledamöter, analys av ekonomiska nyckeltal och kontroll av anmärkningar och eventuella skattebrott.

### **4.4.2. Uppföljning av hemtjänst**

Omsorgsnämnden har sedan 2018 varit involverade i tre processer för hävning av hemtjänstutförare. För närvarande pågår en rättstvist med en hemtjänstutförare som nämnden kräver att häva avtalet med. I regel är det genom informationsinhämtning via andra kanaler än avtalsuppföljningen som ligger till grund för hävningarna, exempelvis klagomål från brukare och uppföljning av inrapporterad tid.

#### *Dataanalys*

Kommunen har sedan ett antal år tillbaka upphandlat det digitala tidsregistreringssystemet Phoniro Care. 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 hemtjänststimmar. Tidigare byggde tidsredovisningen på tillit till att utföraren inrapporterade korrekt utförd tid via pappersblanketter. Numera finns större möjligheter till uppföljning. Denna form av uppföljning har resulterat i avtalshävningar av externa hemtjänstutförare.

#### *Avtalsuppföljning*

I likhet med uppföljningen av äldreboenden planeras fördjupade uppföljningar var tredje år och förenklade uppföljningar övriga år. I praktiken har dock fördjupade uppföljningar med en högre frekvens än var tredje år. Brister i utförares verksamheter och indikationer på oegentligheter har föranlett att uppföljningar genomförts på förekommen anledning. Den senaste ordinarie fördjupade uppföljningen genomfördes 2018. Under 2020 genomfördes motsvarande uppföljning av utförare som etablerat sig därefter.

Den förenklade uppföljningen genomförs på samma sätt som inom uppföljningen av äldreboenden: utförare ombeds att lämna in uppgifter via enkäter och därtill sker en granskning av utförarnas ekonomiska status. Inom hemtjänstområdet har denna uppföljning även kompletterats med frekvent dialog och kontakt mellan utförare och kvalitetsenheten.

Metoden för de fördjupade uppföljningarna skiljer sig däremot något från avtalsuppföljningen av äldreboenden genom att kvalitetsenheten inte har legala möjligheter att observera yrkesutövningen i brukarnas hem. I övrigt är rutinerna desamma. Även inriktningen på uppföljningen är likartad, men med ett ännu tydligare fokus på hårda värden. I uppföljningen ingår tolv delområden som granskas utifrån förfrågningsunderlaget. Bland annat granskas kvalitetsledningssystemet, rutiner för Lex Sarah, hygienrutiner och det systematiska miljöarbetet. Uppföljningsmallen för hemtjänst innehåller betydligt färre specifika granskningspunkter än för äldreboenden.

Det finns inga definierade bedömningsgrunder för kvalitetskraven. I uppföljningsprotokollet beskrivs vilka åtgärder som ska vidtas om brister noterats och när åtgärden ska vara genomförd. Vidare innehåller protokollet en kort sammanfattande bedömning.

#### *Tematiska uppföljningar*

Hemtjänstverksamheten är den verksamhet där flest avvikelser noterats under senare år. Därmed har tematiska uppföljningar varit särskilt förekommande inom hemtjänsten. Den senaste tematiska uppföljningen gjordes 2019 avseende hemtjänst samt natt- och larmverksamheten. Uppföljningen omfattade rutiner för systematiskt arbetsmiljöarbete, om det fanns en utsedd miljöansvarig, egenkontroll, miljöbilar, avvikelser under året och om det fanns en rutin för samordnad individuell plan.

#### *Brukarundersökningar*

Kvalitetsenheten följer resultatet i brukarundersökningen även för hemtjänsten. Utförarnas resultat analyseras och vid brister ska en handlingsplan upprättas.

### **4.4.3. Uppföljning av daglig verksamhet (LSS)**

Inom daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder har kommunen enbart ett fåtal placeringar. Vid genomförandet av denna granskning hade kommunen fyra placeringar hos fyra olika utförare. Ingen av dessa verksamheter verkade inom kommunen geografiska område.

Kvalitetsenheten har som tumregel att genomföra någon form av egen uppföljning av utförare utanför kommunen, om minst fem egna brukare från Upplands-Väsby är placerade hos utföraren. Därför har kvalitetsenheten inte genomfört någon egen uppföljning inom daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder, bortsett från den individuppföljning som

genomförs av biståndshandläggaren. Vid tidpunkten för granskningens genomförande hade andra kommuners uppföljningar efterfrågats men inte erhållits.

Avtalet för daglig verksamhet ska snart förnyas. Upphandlingen genomförs gemensamt mellan Upplands-Väsby och ett antal andra kommuner i närområdet. Enligt intervjuade ska kommunerna vid kommande upphandling upprätta en tydligare ansvarsfördelning för uppföljning av aktörerna.

#### **4.4.4. Uppföljning av särskild boende för psykiskt funktionsnedsatta**

Kommunen hade vid granskningens genomförande tre placeringen inom särskildboende för personer med psykisk funktionsnedsättning, samtliga lokaliserade i andra kommuner. I och med att antalet brukare är få och att utförarna verkar i andra kommuner, genomförs enbart en förenklad uppföljning. Därtill genomför en individuppföljning av biståndshandläggaren.

Kvalitetsenhetens uppföljning består i av en enkät till utföraren med frågor huvudsakligen rörande ledningssystemet. Utföraren ombeds bland annat beskriva arbetet med egenkontroller, personalens kompetens, riskanalyser och hantering av klagomål. Kvalitetsenheten har efterfrågat värdkommunens uppföljning av utföraren men inte erhållit denna.

#### **4.5. Synpunktshanteringens regleras i styrdokument och avtal**

Synpunkter och klagomål utgör en viktig informationskanal för kommunen i uppföljningen av utförare. I kommunen finns en etablerad och dokumenterad process för att hantera synpunkter och klagomål med bäring på SoL och LSS. Inkomna synpunkter och klagomål skickas av registrator till kvalitetsenhetens verksamhetsutvecklare samt till berörd chef på berörd verksamhet. Det är chefen i berörd verksamhet som ansvarar för att besvara synpunkten. Verksamhetsutvecklare på kvalitetsenheten bevakar att svar på synpunkten inkommer inom två veckor. Verksamhetsutvecklare ansvarar även för att granska verksamhetens utredning och hantering av ärendet och om brister noteras begär verksamhetsutvecklare inom kompletteringar från verksamheten.

I förfrågningsunderlagen finns krav på utförarnas egna system för hantering av synpunkter och klagomål. Exempelvis ska utförarna inom hemtjänst och särskild boende för äldre informera den enskilde både muntligt och skriftligt om hur den enskilde kan anmäla eventuella fel och brister till utföraren och till kommunen. Vid allvarliga klagomål ska utövaren omedelbart informera kommunen. Vidare finns särskilda krav av rapportering enligt Lex Sarah. Inom dagligverksamhet särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning är kraven på utföraren formulerade på ett liknande sätt.

#### **4.6. Återrapportering till nämnd sker genom en årlig uppföljningsrapport**

Uppföljningen av utförare redovisas till nämnden i en uppföljningsrapport varje år. I rapporten redovisas vilka resultat som framkommit vid uppföljningarna samt vilka utvecklingsområden som finns för verksamheten som följts upp.

Återrapporteringen till nämnd är relativt omfattande med beskrivningar av utförarens resultat per del område. För att åskådliggöra noterade avvikelser används den bedömningsmodell med färgskalor som beskrivs i riktlinjen för upphandling och uppföljning. Därutöver ges sammanfattande beskrivningar av resultaten som helhet för respektive område och i bilagor till uppföljningsrapporten ligger samtliga uppföljningsrapporter som genomförs under året. I

uppföljningsrapporten beskrivs även vilka uppföljningar som är planerade för kommande verksamhetsår.

#### **4.7. Vår bedömning**

Enligt vår bedömning ger nuvarande organisation goda förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig uppföljning. Ansvariga för avtalsuppföljningen är involverade i framtagandet av avtalens kravställningar, vilket bidrar till att avtalsuppföljningen blir en integrerad del av inköpsprocessen. Planeringen av uppföljningen bygger dels på den övergripande planering som anges i riktlinjen för upphandling och uppföljning, dels på den årsplanering som genomförs vid den lilla analysdagen. Planeringen av uppföljningen bygger på en riskanalys och är enligt vår bedömning ändamålsenlig i fler delar.

Uppföljningen av hemtjänst och särskilt boende för äldre bygger på flera kompletterande uppföljningsmetoder som tillsammans bidrar till en god insyn i utförarnas verksamhet. I avtalsuppföljningen används uppföljningsmallar som bidrar med förutsägbarhet och likvärdighet i uppföljningen. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka kriterier avtalsuppföljningen bygger på. Vissa kvalitetskrav som följs upp är vagt formulerade och det är i dessa fall ottydligt vad kvalitetsenheten bygger sina bedömningar på. Vid bedömningen sker i praktiken en form av nedbrytning av kvalitetskravens innebörd, men denna är inte explicit uttalad. Enligt vår bedömning skulle ett tydliggörande av grunderna bedömningen av krav stärka avtalsuppföljningens transparens, likvärdighet och i förlängningen dess legitimitet.

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. Kvalitetenhetens varierade uppsättning av uppföljningsmetoder ger goda förutsättningar för denna typ av övergripande bedömning.

Uppföljningen av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder och särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning är betydligt mindre omfattande än den inom äldreomsorgen. Antalet brukare från kommunen är färre och utförarnas verksamhet är belägen i andra kommuner. Vår uppfattning är dock att nämndens uppföljning av dessa verksamheter är otillräcklig. Enligt kommunallagen ska nämnden se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detta krav gäller även om skötseln av en kommunal överlämnats till en annan juridisk person. Vår bedömning är att nämnden genom nuvarande insamlad information inte kan vara försäkrade om att verksamheten hos utförarna lever upp till dessa krav. Nämnden behöver inte nödvändigtvis genomföra fördjupade uppföljningar på egen hand, men bör givetvis förvissa sig om att värdkommunen följer upp utföraren samt ta del av denna uppföljning. Det är positivt att ansvarsfrågan för uppföljning planeras att tydliggöras i kommande upphandlingar.

Nämndens process synpunkt- och klagomålshantering är enligt vår bedömning ändamålsenlig. Det är även positivt att det i förfrågningsunderlaget ställs tydliga krav på utförarens interna hantering av synpunkter och klagomål samt att utföraren ska informera kommunen. Vidare är vår bedömning att återrapporteringen till nämnden är tillräcklig.



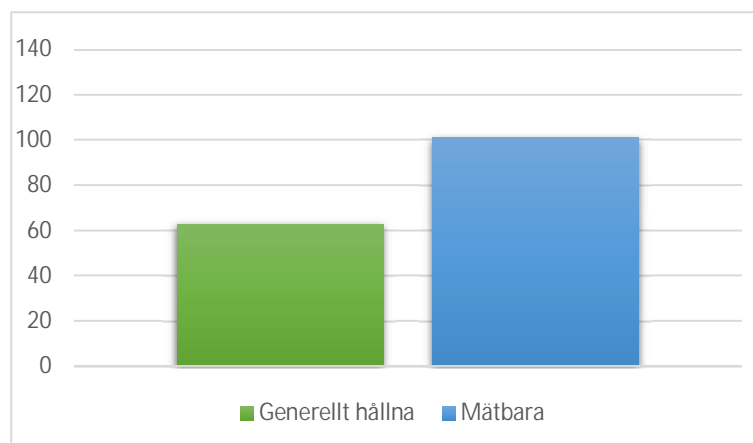
Årsrapporten som nämnden tar del av beskriver på ett förtjänstfullt sätt vilken uppföljning som bedrivits och resultatet av den.

## 5. Granskning av omsorgsnämndens kvalitetskrav

Vår granskning av kvalitetskraven utgår från kravens uppföljningsbarhet. Som tidigare beskrivits delas kraven upp i kategorierna *generellt hållna* och *mätbara*. Vårt att påminna om är att det finns en stor bredd av krav inom kategorin generellt hållna: vissa är svåra, kanske omöjliga att följa upp, medan andra är möjliga att följa upp men med en viss osäkerhet kring vad som ligger till grund för bedömningen. Vidare är det viktigt att understryka att granskade verksamhetsområden är erkänt svåra att formulera kvalitetskrav inom. För en mer detaljerad genomgång av vårt analysramverk hänvisar vi till avsnitt 3.2.

### 5.1. Särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning

Kommunens utförare inom särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning upphandlades genom ramavtal 2016. Vår granskning visar att huvuddelen av avtalets formulerade krav (101 krav) är att betrakta som mätbara. Ett relativt stort antal, drygt 60 av sammanlagt 164 kravställningar, har vi bedömt som generellt hållna.



Det finns många goda exempel på hur kvalitetskrav har formulerats. Överlag undviks vaga begrepp såsom att utföraren ska "sträva" eller ha som målsättning" att göra något. I regel undviks också begrepp som att någonting ska göras "regelbundet" eller "kontinuerligt". Det är också positivt att det relativt ofta refereras till tillämpliga lagar och föreskrifter, vars juridiskt ramverk kan användas som grund i bedömningen av utförarnas verksamhet.

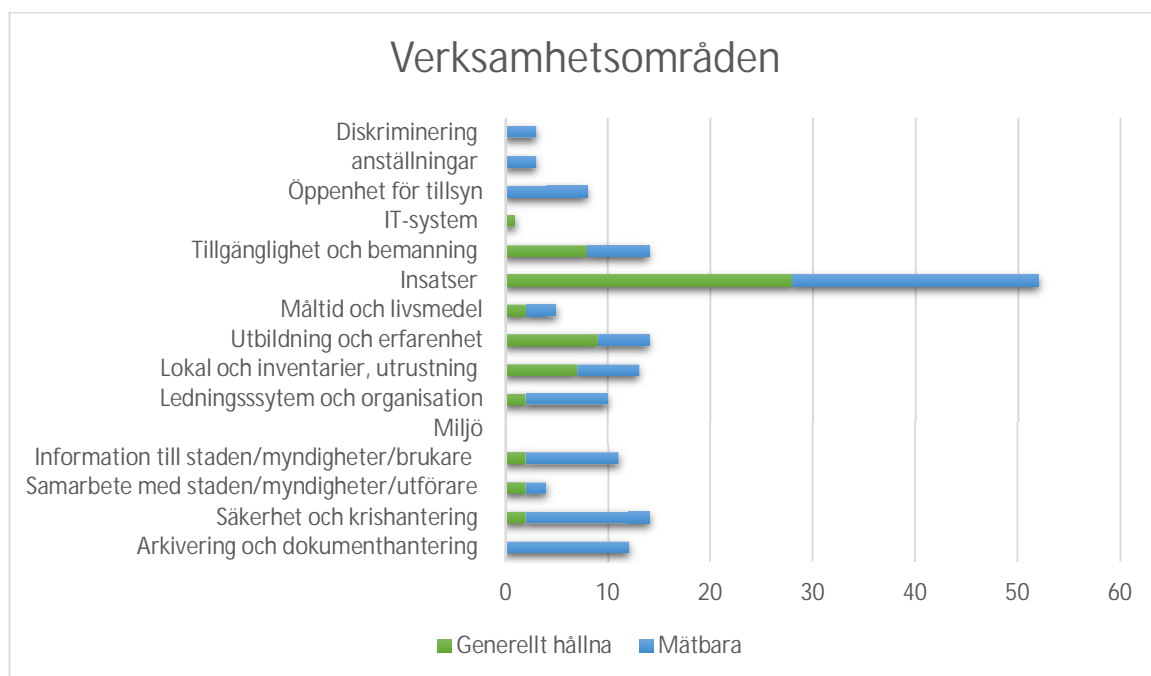
Generellt hållna kravställningar är vanligast förekommande när det gäller utbildning och erfarenhet, insatser, lokaler och inventarier samt tillgänglighet och bemanning. Exempel på kravformuleringar som vi bedömer vara svåra att följa upp är "verksamheten ska se till att det finns *tillräckligt* med personal för att bedriva en verksamhet med god kvalitet" och "utföraren ska säkerställa att personalen har efterfrågad utbildning och att kompetensutveckling och handledning sker *kontinuerligt*."

Det förstnämnda kravet är svårt att följa upp eftersom det inte definieras vad som är en tillräcklig personalstyrka för att bedriva verksamheten med god kvalitet. Enligt intervjuade var specifika krav på bemanning vanligare för ett antal år sedan. Den typen av krav har dock till stor del övergivits till följd av att de bedöms hämma innovations- och utvecklingskraften

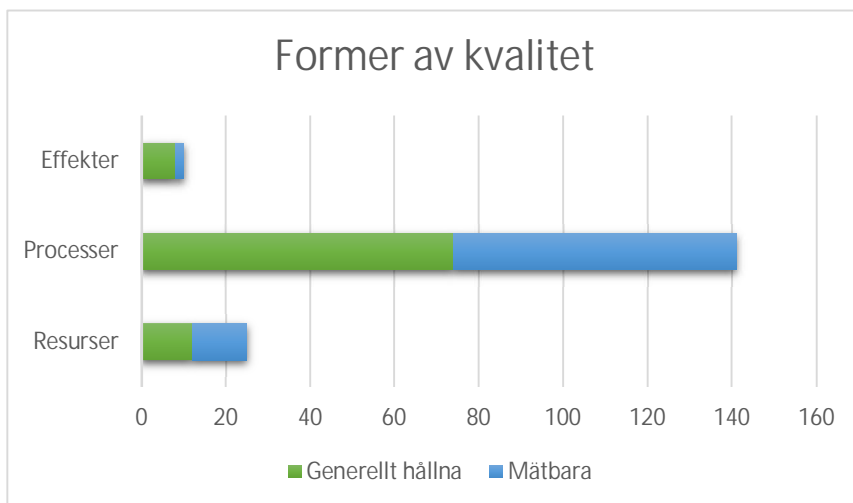
hos utförarna. Det är svårt att fastställa exakta krav på bemanningsnivån eftersom behovet varierar beroende på brukarnas egenskaper. Om kommunen anser att personalantalet är utmärkande lågt, ombeds utföraren att göra en risk- och konsekvensanalys.

Det andra exemplet avser kontinuitet inom kompetensutvecklingen. Det är dock svårt – om inte omöjligt – för kommunen att utifrån kravformuleringen bedöma om utföraren lever upp till kravet. Det definieras inte vad som avses med *kontinuerlig*, varför utföraren i praktiken kan erbjuda utbildningsinsatser såväl varje halvår som var femte år. I avtalsformuleringen uttrycks inte någon lägstanivå för vad som är godtagbart.

De kvalitetskrav som är svåra eller omöjliga att följa upp berör oftast olika typer av insatser. Bland annat anges att "verksamheten ska *präglas* av ett professionellt förhållningssätt baserat på kompetens, vetenskap och beprövad erfarenhet" samt att "insatser ska *genomsyras* av grundtanken att den enskilde har förmåga att själv välja hur han eller hon vill leva sitt liv". Båda dessa krav är relevanta men svåra att bryta ner och mäta.

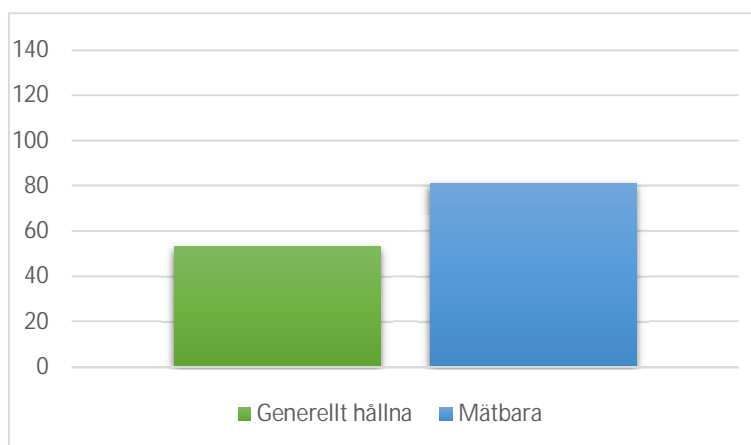


I diagrammet nedan beskrivs vilken form av kvalitet som är vanligast förekommande i förfrågningsunderlaget. Processkrav är de i särklass mest använda kvalitetskravet, vilket stämmer överens med tidigare forskning och andra liknande granskningar. Att det är relativt många generellt hållna krav inom processkategorin är förväntat. I processkategorin ingår insatser, vilket i många fall inbegriper interaktionen mellan vårdgivare och brukare. Denna form av kvalitet brukar anses vara den svåraste att definiera, då kvaliteten som åsyftas ligger i mötet mellan individer. Det avspeglas också av våra resultat. Lite mer överraskande är att resurskategorin har en hög andel generellt hållna krav. I den kategorin ingår mestadels krav på utbildning samt lokaler och utrustning.



## 5.2. Daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder

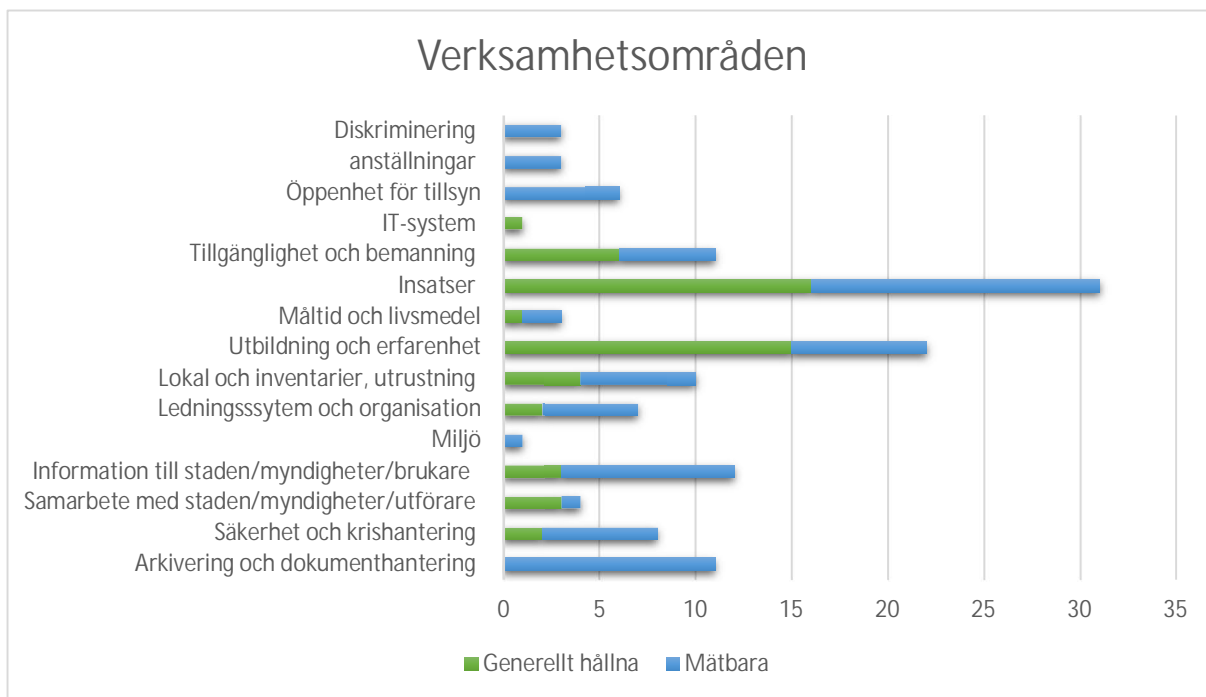
Kraven på utförare av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder regleras genom ett ramavtal. Granskningen visar att huvuddelen av kravställningarna i avtalet är mätbara. Av sammanlagt 133 analyserade kravformuleringar är 53 att betrakta som generellt hållna och 81 som mätbara.



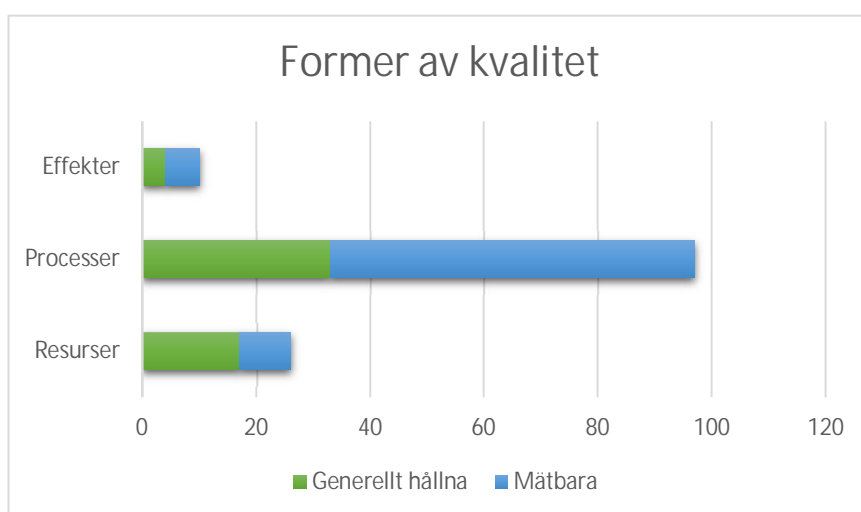
De kvalitetskrav som vi bedömt vara generellt hållna är formulerade på ett likartat sätt som motsvarande krav i avtalet för särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning. Exempel på sådana formuleringar är att "personalen ska få *kontinuerlig* kompetensutveckling" och "det ska finnas *kontinuitet* i arbetsledningen". I flera av dessa fall finns enligt vår bedömning möjlighet att formulera kravet på ett sätt som förbättrar förutsättningarna för uppföljning. I formuleringen avseende kompetensutveckling kan det exempelvis preciseras vad kontinuerlig innebär.

Av diagrammet nedan framgår att andelen generellt hållna krav är hög inom ungefär samma verksamhetskategorier som för särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning, det vill säga insatser, utbildning, tillgänglighet och lokaler.

I likhet med kraven för särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning undviks i regel formuleringar som är mångtydiga och vaga. Exempelvis förekommer inga formuleringar där utföraren åläggs att "eftersträva" eller "ha som mål" att bedriva verksamheten på ett visst sätt.

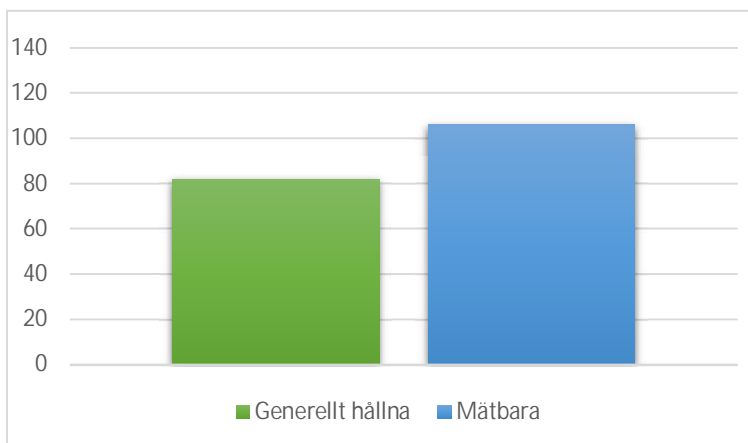


Av sammanlagt 132 kravställningar berör merparten krav på processer och resurser. Resurskategorin innehåller krav på lokaler och inventarier, utbildning och erfarenhet samt tillgänglighet och bemanning. Framförallt har vi från tidigare granskningar noterat att det är svårt att formulera mätbara krav avseende utbildning och erfarenhet. I valet mellan att formulera exakta krav och generellt hållna, ligger frågan om tillit och vilken aktör – kommunen eller utföraren – som är bäst lämpad att avgöra vilken typ av kompetens som nödvändig. Allt för generellt hållna krav kan medföra att utföraren av ekonomiska skäl anställer underkvalificerad personal med lägre personalkostnader, samtidigt som allt för exakta krav kan innebära att utföraren inte kan anställa den för omständigheterna mest lämpliga personalen.



### 5.3. Särskilt boende för äldre

Kommunens utförare inom särskilt boende för äldre är upphandlat genom LOV. I förfrågningsunderlaget ingår ett stort antal krav på utföraren, sammanlagt 190 krav. Vår granskning visar att merparten dessa, närmare bestämt 108 krav är att betrakta som mätbara. En något mindre andel (82 krav) har vi kategoriserat som generellt hållna.



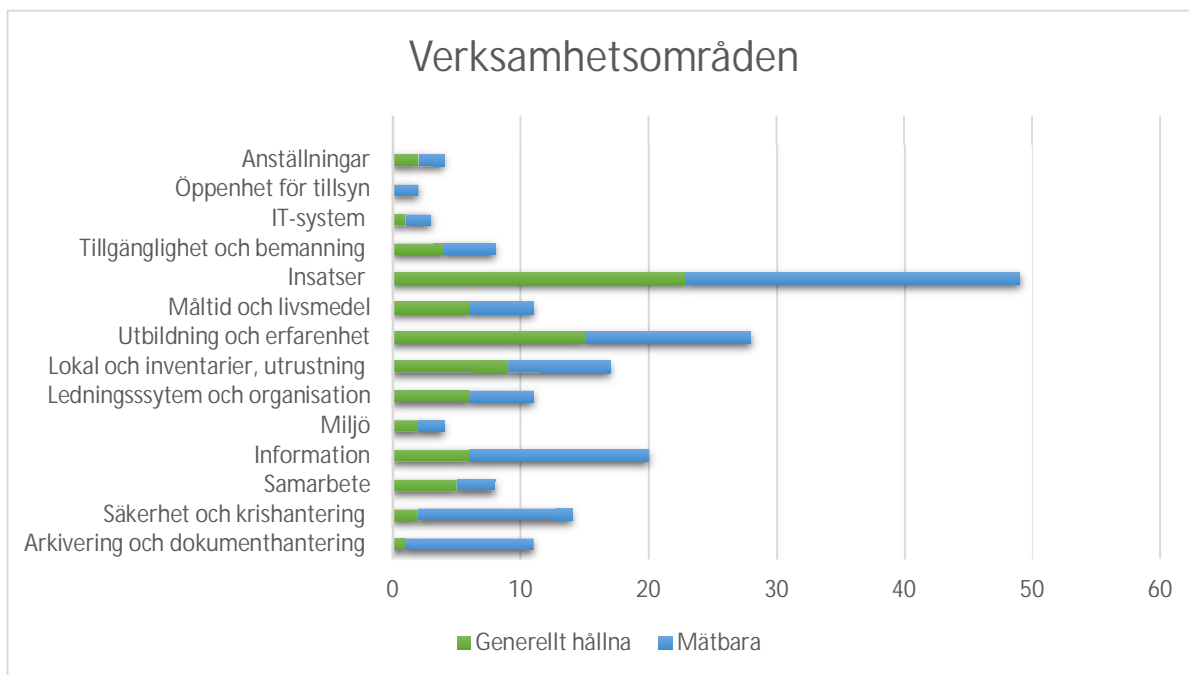
I förfrågningsunderlaget finns flera goda exempel på kravformuleringar. Av erfarenhet från tidigare granskningar är det vanligt förekommande att i större uträkning än i detta förfrågningsunderlag använda formuleringar som är svåra eller omöjliga att följa upp på ett adekvat sätt. Ett positivt exempel från förfrågningsunderlaget är kravet att "personalen *alltid* ska informeras om skyldigheten att rapportera enligt Lex Sarah i samband med anställning och efter det ytterligare *minst en gång* per år." Istället för att skriva att utföraren ska tillhandahålla detta i "tillräcklig utsträckning" eller "regelbundet" specificeras kravet vilket gör det mätbart och uppföljningsbart. Vidare ställs i flera fall tydliga krav på personalens utbildning, handledning och introduktion. Som ett exempel konkretiseras en lägstanivå på innehållet i nyanställdas introduktionsutbildningar.

Det finns dock potential att förtydliga kraven ytterligare. Förfrågningsunderlaget innefattar formuleringar såsom "utföraren ska arbeta för att säkerställa att den enskildes vård och omsorg utförs av samma personal *så långt det är möjligt*", att "lägenheter och gemensamma utrymmen ska städas *regelbundet*", att "utföraren ska följa det nationella vårdprogrammet för vård i livets slutskede samt *övriga* riktlinjer och kunskapsstöd" och att "tillgång till *adekvat* kompetens i kost och nutritionsfrågor ska finnas". När det kommer till personalkontinuitet är det utifrån ett uppföljningsperspektiv i princip omöjligt att avgöra vad som är tillräckligt utifrån formuleringen att utföraren *så långt det är möjligt* ska tillse att vården utförs av samma personal. Samma problematik gäller när det enbart specificeras att städning ska genomföras "regelbundet" och att det ska finnas "adekvat" kompetens i kost och nutritionsfrågor. Vidare är det ett relevant krav att utföraren i sin yrkesutövning ska utgå från tillämpliga riktlinjer och kunskapsstöd, men det är utifrån skrivningen oklart vilka riktlinjer och kunskapsstöd som egentligen avses.

Fördelningen mellan generellt hållna och mätbara krav inom olika verksamhetsområden är likartad som för tidigare beskrivna förfrågningsunderlag. En iakttagelse är att krav på säkerhet och arkivering har en hög andel mätbara krav.

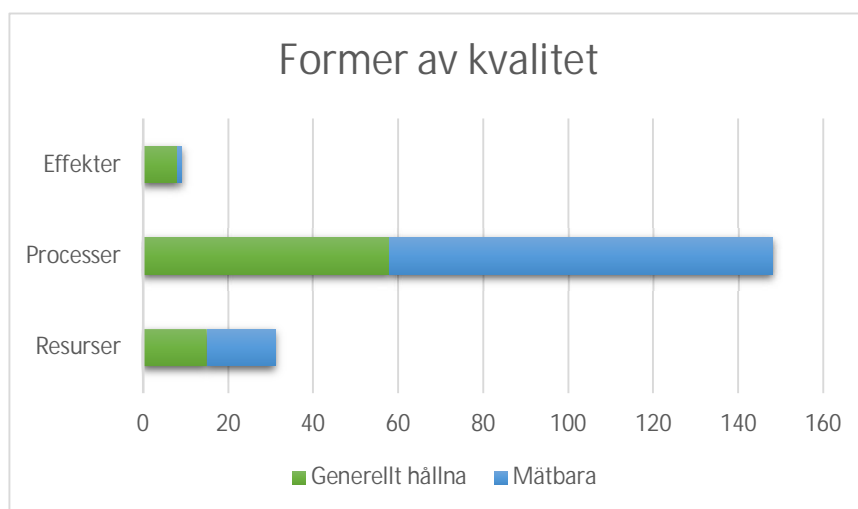
Det kan konstateras att förfrågningsunderlaget innehåller en stor mängd kvalitetskrav. Många av dessa återupprepar i princip sådant som redan är formulerat i lag eller föreskrifter och gäller för utförarna oavsett om de är inkluderade i förfrågningsunderlaget. Därtill

förekommer ett antal upprepningar, men liktydiga kravformuleringar som i praktiken innebär samma sak.



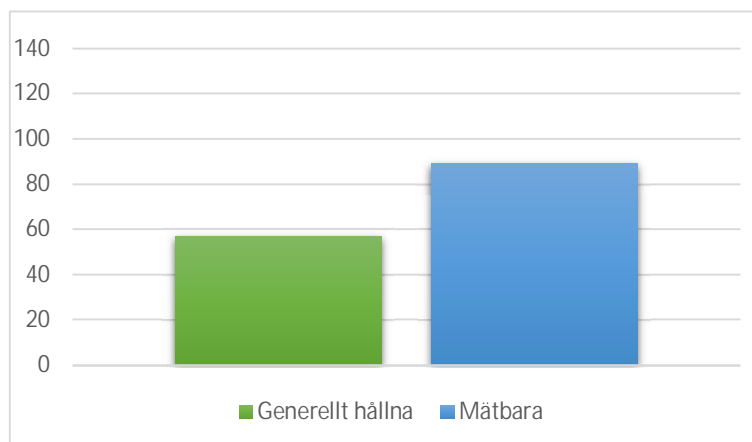
Förfrågningsunderlaget för särskilt boende innehåller ett flertal krav som är att betrakta som renodlade effektkrav. Exempel på sådana krav är att "kvalitetssystemet ska säkerställa att tjänsterna utförs på ett sådant sätt att avtalad kvalitet uppnås och upprätthålls" och att "städning ska genomföras i sådan omfattning att boendet är hygieniskt rent och vid alla tillfällen ger ett rent och vårdat intryck". Effektkrav är i regel svåra att hitta lämpliga mätmetoder för. Noterbart är att det i förfrågningsunderlaget både finns effektkrav och processkrav för städning.

Ett fall som vi bedömer vara ett mätbart effektkrav är "den enskilde ska vara trygg med att hen får de insatser som kommunens biståndshandläggare beslutat och att de utförs på rätt sätt." Formuleringen är något annorlunda då den avser den subjektivt upplevda kvaliteten, snarare än en yttre objektiv kvalitet. Denna form av kvalitet kan fångas genom diverse mätmetoder, exempelvis med intervjuer eller enkäter.



#### 5.4. Hemtjänst för äldre

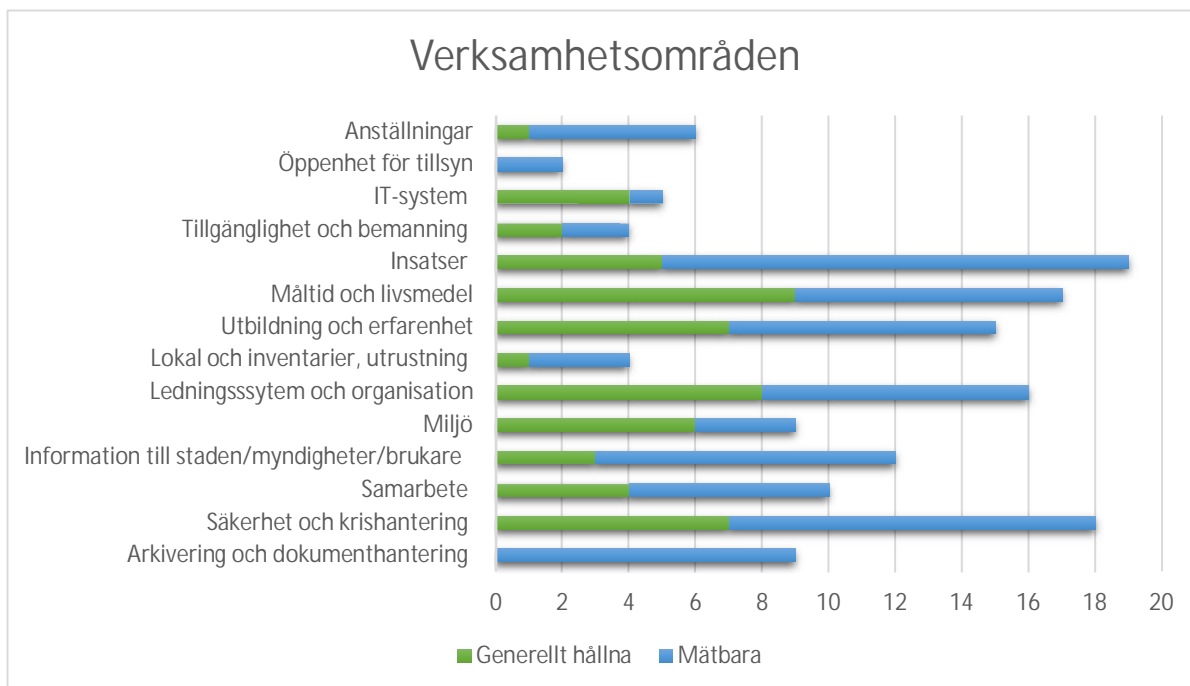
Hemtjänsten reglerar genom lagen om valfrihetssystem. Förfrågningsunderlaget reviderades senast 2020 och innehåller sammanlagt 146 kravställningar varav 57 vi bedömer som generellt hållna och 89 som mätbara.



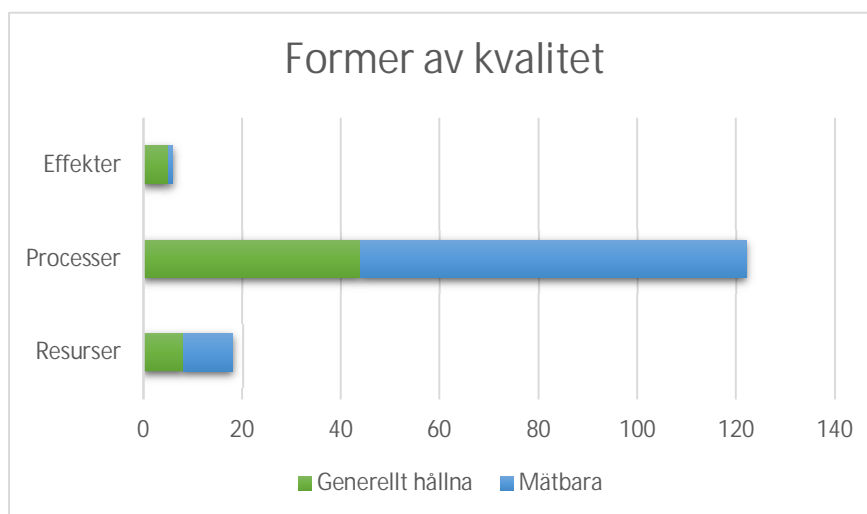
Vissa av kravställningarna är identiska med eller påminner om kraven på utförarna inom särskilt boende för äldre. Förfrågningsunderlagets brister och förtjänster är därmed ungefär desamma. Formuleringar såsom "förarna som omfattas av uppdraget och kör mer än 500 mil i tjänsten om året bör ha utbildats i sparsam körning (enligt Trafikverkets kriterier) senast 6 månader efter driftstart" och "utföraren ska säkerställa att den enskilde har en *god kontinuitet* avseende personal som besöker den enskilde" är exempel som enligt vår bedömning är svåra att följa upp. Den första kravet är särskilt intressant eftersom det är exemplariskt i bemärkelsen att det specificerar vad som förväntas av utföraren vad gäller innehåll och tidsram, men är samtidigt formulerat som ett bör-krav vilket i praktiken innebär att utföraren kan bortse från kravet.

Det finns flera goda exempel på krav som är enkla att följa upp. Miljökraven på fordon är tydligt specificerade och det samma gäller för vissa krav avseende personalens utbildning. Exempelvis anges att av utförarens personal ska minst 60 procent uppfylla Socialstyrelsens allmänna råd om grundläggande kunskaper hos personal som arbetar inom socialtjänstens omsorg om äldre (SOSFS 2011:12).

Det som särskiljer hemtjänsten från övriga verksamheter är att en relativt stor andel krav inom kategorin "insatser" är mätbara. En skillnad jämfört med övriga förfrågningsunderlag är att kraven som rör insatser i lägre utsträckning avser mötet mellan vårdgivare och brukare, utan är mer inriktad på rutinerna som omgärdar insatserna, exempelvis framtagandet av genomförandeplaner. Som tidigare nämnts är kvalitet som ligger i interaktionen mellan vårdgivare och brukare den svåraste definiera.



I likhet med övriga granskade verksamheter är det vanligast med processkrav. Eftersom hemtjänstverksamheten inte ställer samma krav på lokaler är det relativt färre krav som rör resurser. Resurskraven utgörs av personal och utrustning. I diagrammet nedan beskrivs fördelningen mellan olika former av kvalitetskrav.



## 5.5. Vår bedömning

I vår granskning av omsorgsnämndens avtalsdokument har sammanlagt 633 krav analyserats utifrån uppföljningsbarhet, vilken del av verksamheten kravet 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 och socialtjänst 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. Det är positivt att vaga begrepp såsom att utföraren ska "sträva" eller "ha som målsättning" att göra något undviks. Vi noterar dock att det inom flera verksamhetsområden är otydligt i vilken *omfattning* utföraren är ålagd att göra något. Enligt intervjuade finns risk att en alltför detaljerad reglering av utförarna hämmar innovation och utveckling av verksamheterna. Detta är ett perspektiv som bör beaktas: 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.

Det är inte utan risk som verksamhet överlämnas från beställare till utförare. Enligt forskning kan otydligt specificerade kvalitetskrav öka incitamenten hos utförare 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. Vår uppfattning är att nämnden mycket noga bör överväga inom vilka verksamhetsområden man väljer att använda kvalitetskrav som ger utföraren betydande självständighet över utformningen av verksamheten. Det bör enligt vår mening finnas en strategi för hur tillit ska balanseras mot kontroll. Som ett exempel kan tänkas att överlämnade av kontroll i frågor om måltidssituationen troligtvis är förenat med lägre risker för opportunistiskt handlade än när det kommer till personaltäthet och kompetenskrav.

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 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 perfekt, 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.

I program för uppföljning av privata utförare står det att fullmäktiges mål och kvalitetspolicy även riktar sig till privata utförare. Vi noterar att det i två granskade förfrågningsunderlag<sup>8</sup> saknas uppgifter om att dessa styrdokument gäller för utförarna. Därmed saknas förutsättningar för att fullmäktiges mål och kvalitetspolicy ska få styreffekt hos de privata utförarna. Det finns dock uppenbara utmaningar med krav på att privata utförare ska följa fullmäktiges mål: flera av nämndens upphandlingar genomförs tillsammans med andra kommuner. Om utförarna skulle åläggas att följa samtliga upphandlande kommuners mål hade uppgiften blivit överväldigande.

---

<sup>8</sup> Avtal gällande särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning samt avtal gällande daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder.

I överlämnandet ingår inte bara kontrollen över verksamheten utan även insyn i densamma. Samtliga förfrågningsunderlag innehåller dock bestämmelser som säkerställer allmänhetens insyn i verksamheten som överlämnats till privat utförare.

## 6. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
I vilken utsträckning har nämnden i avtal med utförare ställt ändamålsenliga krav på kvalitet och försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning?	<p>Granskningen visar att ungefär 40 procent av granskade krav är generellt hållna, det vill säga att de antingen är svåra eller omöjliga att följa upp eller att de visserligen är uppföljningsbara, men med viss osäkerhet kring vad som ligger till grund för bedömningen. Övriga krav, ungefär 60 procent, är enligt vår uppfattning mätbara.</p> <p>Uppföljningsbarheten av kvalitetskraven är relativt god med tanke på verksamheternas beskaffenhet. Det finns dock möjlighet att genom förtydliganden höja andelen mätbara krav.</p> <p>Nämnden har för samtliga verksamheter försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning.</p>
Hur ser processen ut för uppföljning och kontroll av uppställda mål på kvalitet? I vilken utsträckning är processen ändamålsenlig och komplett?	<p>Enligt vår bedömning finns en tydlig process för uppföljning av externa utförare. Processen är dokumenterad och innehåller i allt väsentligt de delmoment som säkerställer en ändamålsenlig uppföljningsverksamhet. Enligt vår bedömning bör dock nämnden tydliggöra vilka kriterier avtalsuppföljningen bygger på för att stärka avtalsuppföljningens transparens, likvärdighet och i förlängningen dess legitimitet.</p> <p>Vidare är bedömningen att uppföljningen av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder och särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning är otillräcklig. Nämnden kan omöjligen genom nuvarande insamlad information vara försäkra om att verksamheten hos dessa utförare lever upp till avtalade krav.</p>
Är nämndens uppföljningsplan utformad i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning?	<p>Nämndens uppföljningsplan är utformad i enlighet med fullmäktiges program för uppföljning. Däremot visar granskningen att nämnden i två avtal inte har ställt krav på att utförarna ska följa fullmäktiges mål och kvalitetspolicy. Det finns dock uppenbara utmaningar med krav på att privata utförare ska följa fullmäktiges mål eftersom upphandlingarna genomfördes tillsammans med andra kommuner. Om utförarna skulle åläggas att följa samtliga upphandlande kommuners mål hade uppgiften blivit överväldigande.</p>

<p>Hur hanteras eventuella klagomål och synpunkter på externa utförare? I vilken utsträckning kan hanteringen bedömas som ändamålsenlig?</p>	<p>Enligt vår bedömning finns ett ändamålsenligt system för hantering av synpunkter och klagomål. Inom nämnden finns dokumenterade rutiner och genom förfrågningsunderlagen ställs krav på att utförarna ska tillgodo se en effektiv hantering av synpunkter och klagomål.</p>
<p>Sker det en kontinuerlig och tillräcklig återrapportering till nämnden?</p>	<p>Ja. Vår bedömning är att återrapporteringen till nämnden är tillräcklig. Varje år tar nämnden del av en årsrapport som på ett förtjänstfullt sätt beskriver vilken uppföljning som genomförts och resultatet av den. Till årsrapporten bifogas dessutom varje enskild uppföljning.</p>

Upplands-Väsby den 26 januari 2021

Herman Rask  
EY

Anders Hellqvist  
EY

## 7. Källförteckning

### Intervjupersoner

- ▶ Avdelningschef för äldre och funktionsnedsatta
- ▶ Controller inom äldreområdet
- ▶ Förvaltningschef för social- och omsorgskontoret
- ▶ Sakkunnig inom LSS och socialpsykiatri
- ▶ Sakkunnig inom äldreområdet

### Dokument

- ▶ Förfrågningsunderlag för utförare av daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder, LSS § 9:10 (omsorgsnämnden)
- ▶ Förfrågningsunderlag för utförare av hemtjänst enligt LOV (omsorgsnämnden)
- ▶ Förfrågningsunderlag för utförare av särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning (omsorgsnämnden)
- ▶ Förfrågningsunderlag för utförare av särskilt boende LOV (omsorgsnämnden)
- ▶ Isaksson, D., Blomqvist, P. & Winblad, U. (2018). Privatization of social care delivery – how can contracts be specified?. *Public management review*, 20(11), 1643-1662.
- ▶ Klagomål och synpunkter SoL och LSS (social- och omsorgskontoret)
- ▶ Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare (fullmäktige)
- ▶ Protokoll 200929 lilla analysdagen (social- och omsorgskontoret)
- ▶ Uppföljningsrapport av Alicia vård och omsorg AB (social- och omsorgskontoret)
- ▶ Uppföljningsrapport av Bergsgården Ängelsberg (social- och omsorgskontoret)
- ▶ Uppföljningsrapport av Edsby slott (social- och omsorgskontoret)
- ▶ Upphandling och uppföljning inom social- och omsorgskontoret (omsorgsnämnden)
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2020 (omsorgsnämnden)
- ▶ Årsrapport 2019 – upphandling och verksamhetsuppföljning (omsorgsnämnden)