

# Granskning av kommunens arbete för att motverka oegentligheter avseende LSS, HVB och personlig assistans

Upplands Väsby kommun



Building a better  
working world

## Innehåll

Sammanfattning .....	2
1 Inledning .....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och avgränsning.....	3
1.3 Revisionsfrågor .....	3
1.4 Revisionskriterier.....	3
1.5 Metod.....	3
2 Lagstiftning och tillsyn .....	4
2.1 Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade .....	4
2.2 Socialtjänstlag (2001:453).....	5
2.3 Tillsyn.....	5
3 Kommunövergripande styrdokument och system .....	5
3.1 Reglementen.....	6
3.1.1 Reglemente för intern kontroll .....	6
3.1.2 Attestreglemente .....	6
3.2 Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare.....	7
3.3 Kvalitetspolicy .....	7
3.4 Upphandlingspolicy .....	7
3.4.1 Riktlinjer för upphandling.....	8
4 Social- och äldre nämndens arbete för att motverka oegentligheter .....	8
4.1 Mål och åtaganden.....	9
4.2 Organisation.....	10
4.3 Kvalitetsledningssystem .....	10
4.4 Beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning .....	11
4.5 Avdelningen för individ- och familjeomsorg .....	15
4.6 Intern kontroll .....	18
4.7 Återrapportering till nämnd .....	19
5 Bedömning.....	20
5.1 Svar på revisionsfrågorna.....	20
5.2 Sammanfattande bedömning .....	22
Källförteckning.....	24

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat arbetet för att motverka oegentligheter avseende LSS, HVB och personlig assistans. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har tillräcklig intern kontroll kopplad till utbetalningar samt tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning.

Kommunen har styrdokument som anger inriktningen för arbetet med intern kontroll, upphandling och kvalitet hos externa utförare. Reglemente för intern kontroll och program med mål och riktlinjer för privata utförare tydliggör ansvar och arbetssätt. Social- och äldrenämnden har ett kvalitetsledningssystem som omfattar processbeskrivningar och rutiner samt en verksamhetsplan med en integrerad risk- och kontrollplan, som följs upp i delårs- och årsredovisning. Ett antal kontrollmoment berör ekonomi och avtal men ändamålsenliga kontrollmoment avseende avtal med externa utförare bör säkerställas.

Utgångspunkt för insatser som genomförs av externa utförare är ramavtal, inom vissa områden gemensamma med andra kommuner. Samarbete med upphandlingsavdelning samt med andra kommuner bedöms positivt för att säkra kompetens och tillgång till systemstöd för god kontroll. Vid behov tecknas individavtal utanför ramavtal, t.ex. vid svårare placeringar.

Inom beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning sker till stor del en systematisk ramavtalsuppföljning enligt fastställd plan. Uppföljningen bör dock stärkas avseende HVB och LSS-platser som ligger geografiskt utanför kommunen samt vid individavtal. Inom individ- och familjeomsorgen sker idag ingen systematisk avtalsuppföljning avseende HVB, vilket är en brist. Vi bedömer det positivt att en diskussion inletts avseende gemensam uppföljning av ramavtal inom barn och unga.

Utbetalning av ersättningar sker på respektive enhet. Avstämning av underlag, kostnader och beslut sker i Excel. Det finns kortfattade rutiner för fakturahantering inom respektive enhet, dessa bör formaliseras och dokumenteras enhetligt.

Vår sammantagna bedömning är att det delvis finns förutsättningar för tillräcklig intern kontroll kopplat till utbetalningar, men att dokumenterade och enhetliga rutiner bör säkerställas. Tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning finns till viss del, framförallt avseende upphandling av ramavtal inom beställaravdelningen. Avtalsuppföljning av individavtal och placeringar utanför kommunen bör dock stärkas. Avdelningen för individ- och familjeomsorg bör upprätta en plan för att tillse systematisk avtalsuppföljning.

Vi ger social- och äldrenämnden följande rekommendationer:

- ▶ Tillse en systematisk avtalsuppföljning, både inom och utanför ramavtal, för att säkerställa kvalitet i upphandlade avtal i enlighet med antaget program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare.
- ▶ Tydliggör vem som ansvarar för att utföra uppföljningen av kontrollmoment i risk- och kontrollplan, i enlighet med reglemente för intern kontroll.
- ▶ Säkerställ ändamålsenliga kontrollmoment avseende avtal med externa utförare i risk- och kontrollplan.
- ▶ Säkerställ enhetliga, dokumenterade rutiner för utbetalning av ersättningar.
- ▶ Överväg att inkludera bekräftelse från brukare på utförd tid vid personlig assistans.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

Upplands Väsby kommun betalar årligen ut väsentliga belopp för LSS<sup>1</sup>, HVB<sup>2</sup> och personlig assistans. Revisionen har beslutat sig för att genomföra en granskning som syftar till att bedöma om kommunen har tillräcklig intern kontroll kopplad till utbetalningar samt tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning.

### 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet är att bedöma om kommunen har tillräcklig intern kontroll kopplad till utbetalningar för LSS, HVB och personlig assistans, samt tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning. Granskningen omfattar social- och äldrenämnden.

Granskningen avgränsar sig till den avtalsuppföljning som sker utifrån genomförda upphandlingar och omfattar inte den lagstadgade individuppföljning som sker utifrån biståndsbeslut.

### 1.3 Revisionsfrågor

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka krav ställs på de företag som utför insatser kopplat till LSS och HVB? Är kraven tillräckliga ur intern kontrollsynpunkt och kvalitetssynpunkt?
- ▶ Beaktas relevanta krav vid upphandlingar? Hur dokumenteras att kraven uppfylls i samband med upphandling? Hur kontrolleras leverantörerna?
- ▶ Har kommunen ändamålsenliga rutiner för att kontinuerligt följa upp att leverantörerna levererar enligt överenskommelse? Hur dokumenteras de uppföljningar/kontroller som genomförs? Vilka åtgärder vidtas vid avvikelser?
- ▶ Erhåller kommunen relevanta underlag som bedömning för utbetalningar kopplat till LSS, HVB och personlig assistans? Sker utbetalningar med tillräcklig intern kontroll?

### 1.4 Revisionskriterier

- ▶ Lagstiftning för LSS, HVB och personlig assistans
- ▶ Kommunens styrdokument
- ▶ Riktlinjer för god intern kontroll

### 1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer och skriftliga avstämningar har genomförts med socialchef samt resultatenhetschef, kvalitets- och utvecklingsledare, verksamhetscontroller, enhetschef beroendeenheten och administrativ assistent inom avdelningen för individ- och familjeomsorgen samt sakkunnig funktionsnedsättning, enhetschef myndighetsenheten för LSS och psykisk ohälsa, kvalitetscontroller och koordinator inom beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning.

De intervjuade har getts möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

---

<sup>1</sup> Avser lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

<sup>2</sup> Avser hem för vård eller boende enligt Socialtjänstlag (2001:453)

## 2 Lagstiftning och tillsyn

### 2.1 Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

I LSS-lagstiftningens nionde paragraf beskrivs insatserna för särskilt stöd och service, vilka är:

- rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder
- biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken,
- ledsagarservice,
- biträde av kontaktperson,
- avlösarservice i hemmet,
- korttidsvistelse utanför det egna hemmet,
- korttidsutlösning för skolungdom över 12 år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov,
- boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet,
- bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna,
- daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig

Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats för andra personliga behov, om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Rätten till personlig assistans regleras i två olika lagstiftningar: lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och socialförsäkringsbalken (2010:110). Personlig assistans enligt LSS handläggs av kommunerna, medan assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken (SFB) handläggs av Försäkringskassan.

Kommunen beslutar om personlig assistans enligt LSS (då de grundläggande behoven inte överstiger 20 timmar per vecka). Överstiger de grundläggande behoven 20 timmar per vecka kan den med funktionsnedsättning ha rätt till assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, vilket utreds och beslutas av Försäkringskassan. Assistansersättningen utbetalas i dessa fall av Försäkringskassan med underlag av den tidrapportering som assistenterna lämnar. Försäkringskassan betalar även ut den del av assistansersättningen som kommunen ansvarar för, d.v.s. 20 timmar per vecka. Försäkringskassan svarar för uppföljning av insatsen och kontroll av utbetalningen.

Den som är arbetsgivare för eller uppdragsgivare åt en personlig assistent ska bland annat lämna uppgifter till kommunen som visar den arbetstid som assistenten har arbetat hos en insatsberättigad. Uppgifterna ska lämnas månadsvis i efterhand.

Kommunen får besluta om återbetalning av ekonomiskt stöd som kommunen beviljat avseende personlig assistans, om den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att det ekonomiska stödet har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Detsamma gäller om det

ekonomiska stödet annars har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som erhållit stödet eller hans eller hennes ställföreträdare skäligen borde ha insett detta.

## 2.2 Socialtjänstlag (2001:453)

I socialtjänstlagens 6:e kapitel beskrivs allmänna bestämmelser för vård utanför det egna hemmet, såsom hem för vård eller boende.

Där framgår att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett:

1. familjehem,
2. hem för vård eller boende, eller
3. stödboende för barn och unga i åldern 16-20 år (stödboende).

Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboenden. Under vissa omständigheter ska dock behovet av vissa hem tillgodoses av staten. Vård i familjehem, hem för vård eller boende och stödboende ska bedrivas i samråd med socialnämnden.

## 2.3 Tillsyn

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) prövar ansökningar om tillstånd för enskilda verksamheter enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd av vissa funktionshindrade (LSS). Genom tillståndsprövningen görs en bedömning om verksamheten har förutsättningar att bedrivas verksamheten med god kvalitet och säkerhet. Väsentliga delar i tillståndsprövningen är beskrivning av tänkt målgrupp, vilka insatser verksamheten erbjuder samt vilken kompetens som finns hos personal samt hos den som avser att driva verksamheten.

## 3 Kommunövergripande styrdokument och system

I kommunens flerårsplan 2016-2018 framgår kommunfullmäktiges övergripande mål och den gemensamma inriktning som styrelser, nämnder och utskott ska sätta konkreta mål för i sina verksamhetsplaner. Målen delas i de fyra perspektiven kund, samhälle och miljö, medarbetare samt ekonomi. Ett uppsatt mål är kunden i fokus, där det framgår att *medborgare och kunder ska uppleva att de tjänster kommunen finansierar har hög kvalitet*. Ett annat uppsatt mål är mångfald, där *utbudet av välfärdstjänster och bostäder ska präglas av en mångfald utförare och aktörer som alla erbjuder hög kvalitet*.

Ett antal uppdrag ges till social- och äldrenämnden, varav ett är att utveckla uppföljning på enhetsnivå för rätt prioriteringar.

Internkontroll utgör en del i kommunens ledningssystem för styrning och uppföljning av verksamheten. Av årsredovisning 2015 framgår att både ekonomiadministrativa och verksamhetskontroller har följts upp under året i enlighet med antagen plan.

En utvecklad modell för riskanalys har tagits fram med syfte att kontroller i högre grad ska ske inom områden med högst risk för skada. Modellen har införts under 2015 och tillämpas

från och med 2016 års arbete med risk och kontroll. I detta arbete har ambitionen också varit att de utmaningar som identifierats i kommunens resultat- och målstyrning ska speglas i vilka risker som också kartlagts och värderats i riskanalysen. En annan ny del är att arbetet med riskkartläggning kan medföra beslut om förebyggande åtgärder när risken anses väsentlig. Om genomförda kontroller påvisar brister ska beslut fattas om förbättrande åtgärder. Uppföljning av effekten av insatta åtgärder ska också bli en del av rapporteringen. Uppföljningen 2015 visar att arbetet med internkontrollen behöver utvecklas och förtydligas kopplat till bland annat brandskyddsarbetet, dokument- och ärendehantering samt säkerhet.

### 3.1 Reglementen

#### 3.1.1 *Reglemente för intern kontroll*

Reglemente för intern kontroll antogs av fullmäktige 2007, och syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredställande intern kontroll, d.v.s. de ska med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- ▶ Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- ▶ Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- ▶ Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

Av reglementet framgår bland annat att varje nämnd har en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde.<sup>3</sup> Nämnden ska som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar för sin verksamhet. Nämnd ska varje år anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Intern kontrollplan inför nästkommande år ska antas senast i samband med upprättandet av verksamhetsplanen och ska minst innehålla:

- ▶ vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp
- ▶ omfattningen på uppföljningen (frekvensen)
- ▶ vem som ansvarar för att utföra uppföljningen
- ▶ till vem uppföljningen ska rapporteras
- ▶ när rapporteringen ska ske
- ▶ genomförd riskbedömning

Resultatet av uppföljningen ska, med utgångspunkt från antagen plan, rapporteras till nämnden i den omfattning som fastställts i intern kontrollplan.

I anvisningar till reglementet framgår att målet *ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet* bl.a. innebär kontroll över ekonomi, prestationer och kvalitet samt att säkerställa att fattade beslut verkställs och följs upp i förhållande till fastställd verksamhetsidé och mål.

#### 3.1.2 *Attestreglemente*

Reviderat attestreglemente antogs av kommunfullmäktige 2008 och syftar till att reglera kontrollen av kommunens samtliga ekonomiska transaktioner och att tydliggöra ansvarsfrågorna som en del av den interna kontrollen.

Nämnder och utskott skall utse de personer som skall vara beslutsattestanter och ersättare för dessa. Respektive förvaltning skall fortlöpande föra en aktuell förteckning över beslutsattestanter och ersättare med namnteckningar. Om nämnden delegerar rätten att utse

---

<sup>3</sup> Nämndens ansvar för intern kontroll anges i kommunallagen 6:7 och 9:9.

beslutsattestant ska detta ske till förvaltningschef eller motsvarande. Beslut om utsedd beslutsattestant skall rapporteras till nämnden eller utskottet.

För varje ekonomisk transaktion skall minst två personer utföra attestmomenten mottagningsattest; kontroll mot leverans, kvalitet, pris och villkor samt beslutsattest; kontroll mot beslut och delegation och att konteringen är rätt.

Mottagningsattestant ansvarar för att kontrollera att varan eller tjänsten har beställts och mottagits, att kvantitet och kvalitet är enligt beställning, att pris, eventuell rabatt och andra betalningsvillkor är riktiga samt att fakturan är korrekt. Beslutsattestant ansvarar för att inköpet gjorts i enlighet med gällande delegation samt att kontering skett enligt gällande kodplan. Dessa kontrollmoment kan kompletteras med andra kontroller som respektive nämnd anser nödvändiga.

### **3.2 Program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare**

Kommunfullmäktige antog i april 2015 program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. Kommunfullmäktige ska, enligt 3 kap 19 b § kommunallagen, för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet framgår mål och riktlinjer för privata utförare, där bland annat kvalitetspolicy, upphandlingspolicy samt sociala, etiska och miljömässiga kriterier inkluderas.

Av programmet framgår att nämnderna ansvarar för uppföljning av mål och riktlinjer för privata utförare inom sitt ansvarsområde. Uppföljningen av mål och resultat sker i samband med de två delårsrapporterna och i den årliga verksamhetsberättelsen. Utöver måluppfyllelse ska varje nämnd följa upp de avtal som nämnden tecknat med privata utförare. Nämnderna ska även redovisa hur uppföljningen går till och vad som följs upp.

### **3.3 Kvalitetspolicy**

Kommunfullmäktige antog en reviderad kvalitetspolicy i mars 2015. Kvalitetspolicyn är en gemensam plattform för det systematiska kvalitetsarbetet för alla kommunalt finansierade verksamheter i kommunen. Policyn omfattar förhållningssätt, ansvar och roller samt definitioner för kvalitetsarbetet. Kvalitetspolicyn riktar sig till samtliga utförare, både utförare i kommunal regi och privata utförare.

Kvalitetspolicyn utgår från fullmäktiges mål samt de fyra perspektiven; kund, medarbetare, ekonomi samt samhälle och miljö. Det framgår att varje utförare själv ansvarar för utvecklingen av sitt kvalitets- och förbättringsarbete. Alla utförare ska inom givna förutsättningar; som lagar, mål och ekonomiska resurser, säkerställa en god kvalitet och kostnadseffektiv service som ständigt utvecklas och förbättras.

### **3.4 Upphandlingspolicy**

Kommunfullmäktige antog en reviderad upphandlingspolicy i maj 2014. Policyn slår bland annat fast att upphandlingar ska skapa största möjliga nytta i leveransen av välfärdstjänster, såväl kvalitativt som ekonomiskt för den enskilde medborgaren och för kommunens anställda. Alla leverantörer och samarbetspartners ska inom givna förutsättningar som lagar, mål och ekonomiska resurser, säkerställa en god kvalitet och kostnadseffektiva välfärdstjänster som ständigt utvecklas och förbättras. Upphandlingsarbetet ska, i samarbete



med leverantörerna, präglas av innovationer som bidrar till ökad kundnytta för Väsbyborna och mångfald i utbudet av tjänsteleverantörer.

### **3.4.1 Riktlinjer för upphandling**

Riktlinjer för upphandling antogs av fullmäktige 2014. Av riktlinjerna framgår information om bland annat processen och dokumentationskrav för olika upphandlingsformer, upphandlingsmetodik och tillvägagångssätt, social och etisk hänsyn samt miljöanpassning.

Kommunens upphandlingsenhet ansvarar för att de mest frekventa varorna och tjänsterna finns upphandlade på ramavtal. Vid förenklad upphandling ska samråd ske med kommunens upphandlingsenhet. Även gällande entreprenadupphandlingar ska samråd ske med kommunens upphandlingsenhet. Det som ibland kallas driftentreprenader ska handläggas enligt LOU:s regler om köp av tjänster och i normalfallet handläggas av kommunens upphandlingsenhet.

För mindre men dock återkommande varor/tjänster ska kommunens upphandlingsenhet i största möjliga mån genomföra de formella affärsmässiga delarna och träffa avtal. Dokumentation avseende upphandlingar ska följa gängse lagar och regler.

Kommunens upphandlingsenhet ska hjälpa till med upprättande av förfrågningsunderlag vid de tillfällen som verksamheterna önskar göra egen upphandling. Upphandlingsenheten ansvarar för att anbudsöppning sker och att öppningsprotokoll förs vid upphandlingar som initierats eller administreras av kommunens upphandlingsenhet. Vid de tillfällen kommunens upphandlingsenhet inte genomför upphandlingen ska verksamheten använda kommunens mall för öppningsprotokoll.

Kommunen och Skatteverket har gjort en överenskommelse vilken innebär att kommunen med Skatteverkets hjälp, återkommande tar fram information om att anlitade leverantörer och deras underleverantörer är momsregistrerade, är registrerade som arbetsgivare, innehar F-skatt samt om de har skatteskulder hos skatte- och/eller Kronofogdemyndigheten. Denna kontroll ska alltid göras innan avtal skrivs.

Avseende avtal under 100 000 kronor behöver inget delegationsbeslut fattas. Över 100 000 kronor ska beslut om avtal fattas enligt gällande delegationsordning.

Det framgår att kommunen ska säkerställa att det systematiska kvalitetsarbetet införlivas i upphandlingar genom att:

- Förfrågningsunderlaget ska beakta möjligheterna till valfrihet
- Tydliga kvalitetskrav ska framgå i förfrågningsunderlaget
- Det tydligt framgår hur uppföljning ska ske, när och av vem
- Det framgår vilka konsekvenserna blir om kraven inte uppfylls

## **4 Social- och äldre nämndens arbete för att motverka oegentligheter**

Under ”ansvar för verksamheter som bedrivs med kommunala utförare” i social- och äldre nämndens reglemente framgår att nämnden är huvudman för och ansvarar för att tillhandahålla och fullgöra kommunens uppgifter inom individ- och familjeomsorg, äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade, kommunal hälso- och sjukvård, arbetsmarknadsinsatser, flykting- och integrationsfrågor samt bostadsanpassning.

Avseende ansvar för de verksamheter inom ovan nämnda områden som bedrivs av fristående huvudmän ansvarar social- och äldre nämnden i egenskap av myndighet, i enlighet med socialtjänstlagstiftningen, för finansiering och tillsyn.

Nämndens ansvar omfattar också bland annat:

- måluppfyllelse gentemot brukare/kund
- upphandling av välfärdstjänster
- uppföljning och kontroll av verksamheter som utförs i egen regi
- uppföljning och kontroll av privata utförare i enlighet med kommunfullmäktiges program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare
- att ansvara för tillsyn och kontroll

#### 4.1 Mål och åtaganden





Av verksamhetsplan 2016 framgår att social- och äldre nämnden ska arbeta för budget i balans enligt nämnduppdrag genom att utveckla uppföljning på enhetsnivå för rätt prioriteringar och säkerställa kostnadskontroll inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade.

Social- och omsorgskontoret ska arbeta utifrån kommunens ledningssystem vad gäller att bryta ner nämndens mål och handlingsplaner till aktiviteter på avdelnings-/enhetsnivå. Detta ska förenkla möjligheten att följa upp såväl verksamheternas arbete liksom nämndens utveckling utifrån handlingsplanerna och ge en bättre bild av måluppfyllelsen. Uppföljningen ska även ske genom att fler och mer specifika internkontrollmoment genomförs i verksamheterna för att säkerställa att avdelningarna/enheterna arbetar korrekt. Detta ska bidra till att kvalitetssäkra nämndens verksamheter. Det framgår att internkontrollmomenten ska förläggas löpande under året och presenteras i samband med nämndens delårsuppföljningar.

Nämnden har ett antal uppsatta mål varav ett mål är att ”det ska finnas en mångfald av utförare som uppfyller nämndens kvalitetskrav”. Av tillhörande handlingsplan framgår bland annat att nämnden ska utveckla uppföljningen av utförarnas kvalitet inom individ- och familjeomsorgen. Inget nyckeltal är framtaget för uppföljning.

Integrerat i verksamhetsplanen finns nämndens risk- och kontrollplan, där sju processer specificeras tillsammans med riskbedömning och kontrollmoment samt uppföljning. Av processerna berör två nämndens avtal och fakturahantering.

**Figur 1:** Social- och äldre nämndens kontrollmoment avseende ekonomi samt inköp och avtal 2016

Process	Risk	Kontrollmoment	Följs upp i:	Åtgärder
Inköp och avtal	Mutor och bestickning 	Följ upp att policyn behandlats på APT på samtliga nivåer	T1	
	Inköp görs utanför utaför gällande avtal. 	Slumpvis antal inköp kontrolleras	T2	
	Fakturahantering 	Säkerställa att adekvata rutiner finns	T1	
Aktuella individavtal	Att det inte finns giltiga individavtal då avtalstiden löpt ut 	Genomgång av samtliga individavtal	T2	

## 4.2 Organisation

Social- och omsorgskontoret består av tre avdelningar; beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning, avdelningen för individ- och familjeomsorg samt avdelningen för Väsby stöd och omsorg (kommunal utförare).

Upphandling, uppföljning samt utbetalning av ersättningar avseende insatser enligt LSS sker på beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning.

Upphandling, uppföljning samt utbetalning av ersättningar avseende hem för vård eller boende (HVB) sker både inom beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning samt avdelningen för individ och familjeomsorg.

## 4.3 Kvalitetsledningssystem

Social- och äldre nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete<sup>4</sup> är indelat i två nivåer. På den övergripande nivån beskrivs processer och rutiner som berör samtliga eller ett flertal av nämndens verksamheter. På lokal nivå beskrivs processer och rutiner som är verksamhetsspecifika. Det är verksamheten/enheten som själv ansvarar för att de rutiner och processer som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten ingår i ledningssystemet.

Ledningssystemet ska innehålla de processer och rutiner som behövs för att utveckla och säkra kvaliteten i verksamhetens samtliga delar. Uppgiften för respektive verksamhet är att;

- Klargöra vilken verksamhet som bedrivs eller ska bedrivas.
- Kartlägga vad som är kvalitet för den verksamheten, det vill säga vilka krav och mål i lagstiftningen om hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade som gäller för verksamheten och vad de innebär.
- Utgå från dessa krav och mål vid uppbyggnaden av ledningssystemet.

Det systematiska förbättringsarbetet består av:

- Riskanalys
- Egenkontroll
- Utredning av rapporter, klagomål och synpunkter
- Förbättrande åtgärder
- Förbättring av processer och rutiner

En avvikelse uppstår om en verksamhet inte når upp till kvalitet, det vill säga inte efterlever krav och mål i föreskrifter eller i beslut. Identifierade avvikelser ska alltid utredas och åtgärdas. Identifierade avvikelser ska också leda till att processer och rutiner ses över för att med stöd av dem säkra att inträffade avvikelser inte inträffar på nytt. På så vis bidrar förbättringsarbetet till att organisationen lär av sina misstag. En avvikelse uppstår också om personalen inte arbetar i enlighet med processerna och rutinerna som ingår i ledningssystemet, och då måste organisationen se över hur man säkrar upp personalens kunskaper om innehållet i ledningssystemet.

I ledningssystemet finns ett antal upprättade processbeskrivningar. Gemensamt för nämndens verksamheter är bland annat processbeskrivning för upprättande av riskanalys i

---

<sup>4</sup> Utifrån SOSFS 2011:9

verksamheterna, lex Sarah, hantering av klagomål och synpunkter samt köp av enstaka plats utanför ramavtal.

#### **4.4 Beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning**

Insatser enligt LSS genomförs i stor omfattning i egen regi. Avseende boende enligt LSS finns det 133 platser, varav 43 i extern regi. Inom daglig verksamhet finns 187 platser, varav 22 är i extern regi. Insatser i extern regi utförs både utifrån ramavtal samt entreprenad, samt i förekommande fall även genom individavtal utanför ramavtal.<sup>5</sup>

Ramavtal finns avseende daglig verksamhet och korttidsvistelse enligt LSS, bostad med särskild service och korttidsvistelse enligt LSS samt HVB och särskilt boende enligt SoL. Enstaka platser köps utöver ramavtal vid behov. Daglig sysselsättning, boendestöd och särskilt boende inom socialpsykiatri drivs på entreprenad av två företag. För närvarande är 19 placeringar enligt LSS gjorda utanför ramavtal.

Det finns när granskningen genomförs 13 externa utförare i kategorin HVB eller stödboende, 10 utförare inom HVB eller stödboende för yngre personer samt 10 utförare inom HVB eller stödboende för samsjukliga. Ett antal utförare förekommer i flera kategorier.

Avseende personlig assistans finns i juni 2016 21 personer som har assistansbeslut via kommunen och 69 personer som finns i kommunen har assistansbeslut via Försäkringskassan.

#### **Upphandling av externa utförare**

Utifrån individens behov av insats görs en bedömning på ansvarig enhet vilken utförare som är bäst lämpad, vilket kan vara i egen regi eller extern regi. När insats ska ske i extern regi väljs i första hand en utförare som kommunen har ramavtal med. Beställaravdelningen har en upprättad översiktlig beskrivning av hur processen ska gå till.

När platser upphandlas genom ramavtal sker kontroll av utföraren i ett antal steg, där upphandlingens kravställning är central. I förfrågningsunderlaget ställs krav på utföraren avseende t.ex. ekonomisk ställning, bevis på registrering<sup>6</sup>, teknisk kapacitet utifrån referenser samt kvalitetsledningssystem. Där ställs även generella krav på tjänsten, avseende t.ex. kvalitetsområden, samverkan, information till den enskilde, lokaler, dokumentation, ledning, bemanning, synpunkter och klagomål samt uppföljning. Utöver dessa ställs specifika krav på respektive tjänstekategori som upphandlas.

Ramavtalsupphandling av insatser enligt LSS görs gemensamt av sakkunnig inom funktionsnedsättning och MAS<sup>7</sup> på beställaravdelningen samt upphandlare på upphandlingsavdelningen. Upphandlingsavdelningen ansvarar för de upphandlingsrättsliga delarna av förfrågningsunderlag och avtal, medan sakkunnig och MAS ansvarar för kvalitetskrav. En stor del av kraven i förfrågningsunderlaget är hänförliga till lagstiftning.

Om upphandling sker gemensamt med andra kommuner, sker kravställning och utformning av förfrågningsunderlaget hos den kommun som koordinerar upphandlingen.

---

<sup>5</sup> Individavtal avser de avtal som tecknas utanför ramavtal vid behov. Även inom ramavtalen ligger individavtal till grund för respektive placering.

<sup>6</sup> Genom uppgifter från Skatteverket och Bolagsverket kontrolleras att skyldigheter fullföljs t.ex. avseende skatter och sociala avgifter.

<sup>7</sup> Medicinskt ansvarig sjuksköterska

I de fall kommunen går utanför ramavtal, t.ex. vid svårplacerade kunder eller där specifik kompetens krävs, upprättas istället individavtal mellan ansvarig enhet och utföraren. I kvalitetsledningssystemet finns en upprättad rutin för processen. Denna är enligt intervjuad väl förankrad hos handläggarna, men behöver kompletteras med en rutin avseende skriftlig dokumentation kring utvärderingen av utföraren. Kontroll av verksamheten görs genom att begära in tillstånd från IVO samt referenser. Tillstånd kontrolleras med IVO och Kronofogdemyndigheten kontaktas för att kontrollera eventuella skulder och obetalda skatter. Avstämning ska även ske med den kommun där verksamheten finns. Enheten vänder sig till flera utförare, men beskriver att det oftast bara finns ett alternativ, då det är större efterfrågan än tillgång till boenden.

Det framgår av upprättad processbeskrivning att rutinen att kontrollera att tillstånd är utfärdat för HVB enligt socialtjänstlagens 7:e kapitel ska förbättras fr.o.m. 2016.<sup>8</sup>

Vi har tagit del av ett urval av förfrågningsunderlag och avtal avseende HVB, bostad med särskild service för vuxna och barn, boendestöd för socialpsykiatri samt drift av särskilt boende, boendestöd och daglig sysselsättning. Förfrågningsunderlag och avtal varierar till stor del i utformning, beroende på hur omfattande upphandlingen är samt vilken insats som upphandlas. Vid en översiktlig granskning framgår relevanta krav i granskade underlag, men kraven beskrivs olika tydligt. Enligt intervjuade har det uppstått viss otydlighet avseende ansvaret för hälso- och sjukvård. Vissa avtal har därefter gjorts om för att förtydliga ansvaret för insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

Genomförd utvärdering av utförare dokumenteras i upphandlingsprocessen genom anbudsutvärderingen, som upprättas skriftligt. Avseende individavtalen är det bestämt att handläggaren dokumenterar direktupphandlingen i ärendeakten. Enligt intervjuad har vissa brister i dokumentationen framkommit, vilket gör att rutinen för direktupphandling ska ses över.

Vid personlig assistans där beslut fattats av Försäkringskassan skickas beslutet till kommunen samt till den sökande. Beslutet visar bland annat hur många timmar som beviljats. Om ansökan har gått via kommunen skickar kommunen beslutet till sökande. Sökande väljer själv vem som ska anordna assistansen och meddelar sedan kommunen. LSS-handläggaren kontrollerar på IVOs hemsida att assistansanordnaren är godkänd. Då individen anlitar assistansanordnaren direkt, ligger inga avtal mellan kommunen och anordnaren till grund för utbetalning av ersättning utan endast individens biståndsbeslut. Det har tagits fram ett utkast till individavtal som går igenom av kommunjurist när granskningen genomförs, ifall behov av avtal bedöms föreligga.

### **Avtalsuppföljning**

Skrivningarna avseende avtalsuppföljning i granskade förfrågningsunderlag och avtal varierar. Av vissa underlag framgår tydligt att beställaren (kommunen) ansvarar för och avser genomföra avtalsuppföljning, samt vad utföraren förväntas bidra med i uppföljningen. I vissa underlag finns kortfattade beskrivningar av att utföraren förväntas genomföra egen uppföljning alternativt ingen skrivning alls i vissa äldre underlag. I kvalitetsledningssystemet finns en processbeskrivning för hur uppföljning av utförare ska ske inom beställaravdelningen. Det är samma uppföljningsrutin av egenregi och externa utförare.

---

<sup>8</sup> Socialtjänstlagens 7:e kapitel innehåller föreskrifter om enskild verksamhet och anmälningsplikt. Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses får t.ex. beviljas endast om verksamheten uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet.

Sakkunnig inom funktionsnedsättning upprättar årligen en uppföljningsplan, som listar de avtalsuppföljningar av utförare som ska genomföras under året. En risk- och konsekvensanalys görs enligt intervjuad för de verksamheter som inte ingår i uppföljningsplanen under året, dvs. som inte planeras att bli uppföljda. Sakkunnig beslutar om frekvensen på uppföljningen utifrån uppkomna behov och genomför samtliga uppföljningar.

Placeringsavtal inom LSS är ofta långvariga, medan placeringar på HVB är avsedda att vara kortare perioder. Längre placeringar förekommer dock även avseende HVB. Avtalen ses över årligen, enligt intervjuade.

Ordinarie avtalsuppföljning av insatser enligt LSS sker utifrån upprättad mall och rutin var tredje år. I avtalsuppföljningen kontrolleras punkter avseende t.ex. organisation, basala hygienrutiner, livsmedelshygien, kvalitetsledningssystem, meningsfull tillvaro/social omsorg, mat och måltider, social dokumentation, boendemiljö, tillgänglighet till hälso- och sjukvård, läkemedelshantering, delegeringar, avvikelser enligt HSL, dokumentation enligt HSL samt systematiskt brandskyddsarbete.

Om avvikelser föranleder, kan uppföljningen ske tätare. Upptäcks större brister vid en ordinarie uppföljning sker därefter regelbundna träffar och handlingsplan upprättas. Vid tiden för granskningen sker t.ex. dialog med en utförare var 14:e dag för att säkerställa att åtgärder vidtas avseende social dokumentation. Inkomna klagomål och synpunkter kan också föranleda uppföljning. Det finns en upprättad mall för uppföljningen. Dokumentationen sparas i systemstöd samt diariet. För rapportering av uppföljning till nämnd används Stratsys.

Sakkunnig begär årligen in verksamhetsberättelse, kvalitetsberättelse och verksamhetsplan från utförarna. Även kundundersökningar samlas in under året. Två gånger per år lämnar respektive utförare in statistik kring klagomål och synpunkter samt Lex Sarah. Därutöver har sakkunnig samverkansmöte en gång per termin med de externa utförarna inom kommungränsen tillsammans med egenregi.

Avseende HVB och LSS-platser utanför kommunen beskrivs avtalsuppföljningen som bristfällig. Då dessa inte finns geografiskt i kommunen, beskrivs det svårare att genomföra uppföljningar av tecknade avtal. En möjlighet är enligt intervjuad att koordinera med den individuppföljning av beslutad insats som genomförs av ansvarig handläggare, och då låta denne göra en bedömning av verksamheten utifrån en enkät. När granskningen genomförs har detta arbete inte påbörjats.

Ingen specifik avtalsuppföljning görs av individavtal, utan endast individuppföljning. Enligt intervjuad ska en skriftlig rutin för avtalsuppföljning upprättas.

Att knyta internkontrollarbetet till arbetet med avtalsuppföljning beskrivs som ett utvecklingsområde. Respektive verksamhet gör egna riskanalyser, men de är mer verksamhetsbetonade och inkluderar i dagsläget inte avtalsuppföljning.

Ett arbete pågår med att utveckla avtalsuppföljningen, bland annat avseende kontinuitet och vilka nyckeltal och referensmått som ska användas för att bedöma utförare. Beroende på t.ex. verksamhetens storlek kan vissa mått bli missvisande.

### **Fakturahantering**

Det finns en upprättad översiktlig processbeskrivning för avtals- och fakturahantering vid beslut om personlig assistans och HVB.

Faktura inkommer till enheten elektroniskt eller per post. Faktura som inkommer per post skannas in av ekonomikontoret. Faktura granskas av handläggare att det är rätt leverantör och att beloppet överensstämmer med beställningen. Avdelningen har Excellmallar där koordinator för individstatistik för externa köp. Handläggare meddelar uppdateringar på beställning till koordinator för revidering av Excellmall. I mallen registreras individ, insats samt kostnad enligt timmar/dag/månad. Handläggaren gör attest 1 efter att ha granskat fakturan mot beställning. Fakturan cirkuleras därefter till koordinator alt. enhetschef för attest 2, även i detta steg granskas fakturan. Därefter signeras fakturan. Utbetalning sker sedan ifrån ekonomienheten.

Avseende personlig assistans där kommunen hanterat ansökan inkommer faktura månatligen från assistansanordnaren. Assistansanordnaren skickar in tidredovisning tillsammans med fakturan. Enligt intervjuad görs ingen avstämning med brukaren avseende att tiden som rapporteras faktiskt utförts.<sup>9</sup>

Faktura avseende personlig assistans kan också inkomma från Försäkringskassan, då kommunen står för de första 20 timmarna. Detta sker månatligen. Koordinator stämmer då av mot folkbokföringen att personen bor i kommunen samt att denne inte är avliden. I dessa fall har kommunen endast ett beslut om att assistans ska betalas ut, resterande administration sköts av Försäkringskassan.

I de fall kommunen hanterat ansökan om personlig assistans, betalas även sjuklön ut för att ta in vikarier när ordinarie assistent är sjuk. Det inkommer då en ansökan om ersättning samt underlag som visar att vikarie satts in, till handläggaren. Handläggaren inhämtar tidrapporter samt stämmer av karensdag samt timmar som ska ersättas, detta sker främst i Excel. I dessa fall sker ingen avstämning med koordinator. Processen beskrivs som administrativt krävande för att stämma av underlagen. Det finns en upprättad beskrivning för processen i kvalitetsledningssystemet.

Avseende boende med särskild service och daglig sysselsättning samt HVB inkommer faktura utifrån den dygnersättning som är fastställd i avtalet. Ersättningen baseras på en nivåbedömning utifrån individens behov. Skalan är 1-5, där 5 representerar högst ersättning och störst behov. I samband med individuppföljningen sker en avstämning av ersättningsnivån. Enligt intervjuade meddelar utförare när ersättningsnivån behöver höjas, men avstämning sker även på kommunens initiativ avseende eventuella behov att sänka ersättningsnivån. Inom socialpsykiatri finns inga fastställda ersättningsnivåer, men enligt intervjuad kan avtalat pris omförhandlas om förutsättningarna och behovet skulle ändras.

Vad gäller korttidsvistelse inkommer för respektive individ en närvarorapport, som granskas utifrån beslut. Detta underlag används även för fakturering av måltidsavgift. Daglig verksamhet fakturerar enligt beslut om hel-, eller deltid. Måltidsavgiften rapporteras in i Pulsen Combine eller direkt till avgiftshandläggare som skickar faktura till kund. Boenden rapporterar antal dygn för respektive placering. Korttidstillsynen inkommer med närvarorapport för respektive individ.

Det saknas dokumenterade rutiner för fakturahantering inom enheten. Processen stäms av muntligen bland berörda medarbetare, enligt intervjuad. Kommunövergripande rutiner används för fakturering. Skriftliga rutiner ska enligt uppgift tas fram inom kvalitetsledningssystemet.

---

<sup>9</sup> Ersättningsnivån i kommunen är 287 kr/tim, som ligger nära det fastställda nationella schablonbeloppet för assistansersättning på 288 kr/tim.

#### 4.5 Avdelningen för individ- och familjeomsorg

Placering på HVB sker även inom individ- och familjeomsorgen: barn och ungdom samt vuxen. När granskningen genomförs finns 31 årsplatser inom HVB för barn och unga, 4 årsplatser för vuxna samt 41 årsplatser inom HVB för ensamkommande barn.<sup>10</sup>

Kommunen har endast externa utförare avseende HVB. Uppgifter om hur stor andel av placeringarna som sker utanför ramavtal baseras på de fakturor som betalats under januari-maj 2016. Fakturorna kan avse både 2015 och 2016.<sup>11</sup> Inom barn och unga (exkl. ensamkommande) har 68 procent av utbetalat belopp gjorts till utförare utanför ramavtal. Inom beroendevården har 45 procent av utbetalat belopp gjorts till utförare utanför ramavtal. Avseende ensamkommande barn har 54 procent av utbetalat belopp gjorts till utförare utanför ramavtal. Enligt intervjuade är skälen för att gå utanför ramavtal ofta att det saknas plats och att det allt oftare krävs mer än det som regleras i ramavtal. Allt vanligare är t.ex. behov av språkkompetens.

Kommunen ansvarar för närvarande för 160 ensamkommande barn, varav ca 50 stycken är placerade i kommunen och övriga i andra kommuner. Kommunen har avtal med AB Vårlyjus som på entreprenad driver ett stödboende med 27 platser sedan mars 2016. Från ett kraftigt förhöjt mottagande av ensamkommande barn under hösten 2015, har endast sex ensamkommande anvisats till kommunen sedan årsskiftet. Enligt intervjuad har det varit en ansträngd situation utifrån den tillströmning som kom under hösten, både ekonomiskt och avseende individuppföljning av placeringar.

Processbeskrivningen för placering inom HVB är gemensam med beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning.

#### Upphandling av externa utförare

Placering i extern regi görs i första hand inom ramavtal. HVB-platser för barn och unga upphandlades senast gemensamt med Järfälla, Sigtuna och Upplands-Bro kommun i en ramavtalsupphandling som slutfördes under vintern 2016. Upphandlingen omfattade insatser inom öppenvård, hem för vård eller boende (HVB), stödboende med personal dygnet runt 16 – 20 år, stödboende med regelbundet boendestöd 18 – 20 år, konsulentstött jourhem samt konsulentstött familjehem.

I upphandlingen inkom inga anbud avseende HVB med tillstånd enligt LSS och SoL 0-20 år. För övriga delområden avseende HVB, HVB 0-12 år, HVB ensamkommande barn och ungdomar 13-20 år med sociala problem samt HVB ensamkommande barn och ungdomar 13-20 år utan sociala problem, inkom ett fåtal anbud. I utvärderingsunderlaget gör kommunerna analysen att tidpunkten då upphandlingen annonserades (oktober-november 2015) spelade stor roll för antalet anbud avseende HVB. Den mycket stora tillströmningen av ensamkommande barn under hösten medförde att utförare inom HVB var fullbelagda och inte hade incitament att teckna ramavtal med enskilda kommuner. Enligt intervjuad har det inte inneburit några särskilda konsekvenser för kommunen, då enskilda platser köps utöver ramavtal vid behov.

---

<sup>10</sup> Volymerna hittills under 2016 är cirka fyra årsplatser. (Under 2015 var volymen ungefär sju årsplatser.) Volymen uttryckt i årsplatser motsvarar inte antalet personer som placerats eller antal avtal utan är antalet dygn med placering där en årsplats är 365 dygn. T.ex. är en person placerad 30 dagar en månad då lika mycket som två personer placerade 15 dygn.

<sup>11</sup> Antal dygn från respektive leverantör eller antal placerade kan inte tas fram utan ett omfattande manuellt arbete då det saknas koppling mellan ekonomisystemet och övriga verksamhetssystem. Däremot kan man se fördelningen av beloppen mellan leverantörer inom avtalet och utanför.



Upphandlingen koordinerades av Järfälla kommun, som ansvarat för mallar avseende förfrågningsunderlag och utvärdering. I arbetet med kravställning deltog ansvarig enhetschef tillsammans med verksamhetschef och kvalitets- och utvecklingsledare. Vid en översiktlig granskning bedöms förfrågningsunderlaget beakta relevanta krav. Det ställs generella krav på leverantören, såsom företagsupplysning, skattekontroll, registreringskyldighet, ekonomisk ställning, referenser samt att kvalitetsledningssystem ska beskrivas. Gemensamma kvalitetskrav på samtliga tjänster ställs i form av t.ex. tillstånd, kvalitetsarbete, erfarenhet, Lex Sarah, klagomålshantering, samverkan, barn och ungdomars rätt att komma till tals, metoder, dokumentation, genomförandeplan, individuppföljning, kompetens hos chef och personal, lokaler, allmänhetens rätt till insyn och uppföljning. Utöver detta ställs specifika krav på respektive tjänst som upphandlas.

HVB-platser för vuxna (beroendevård) upphandlades senast 2012 i samarbete med 11 kommuner, där Sigtuna koordinerade upphandlingen och ansvarade för utformning av förfrågningsunderlag, avtal och uppföljning. Denna upphandling löper till slutet av 2016 och omfattar 11 kategorier av behandlingshem, boende, öppenvårdsbehandling, arbetskollektiv samt konsulentstött familjevård. Vid en översiktlig granskning bedöms förfrågningsunderlaget beakta relevanta krav. Generella krav ställs i form av tillstånd, erforderlig kapacitet och förmåga, arbetsgivaransvar, försäkring/ansvar, genomförandeplan, drogpolicy, hot och våld, dokumentation, ledningssystem för kvalitet, samverkan, lokaler, sekretess, insyn och resultatuppföljning.

En ny ramavtalsupphandling är under framtagande när granskningen genomförs. Den är ett samarbete med fyra andra kommuner, vilket enligt intervjuad enhetschef är ett mer rimligt arbetssätt. Upphandlingen koordineras av Sundbybergs stad.

Det finns en upprättad rutin för avrop inom ramavtal samt direktupphandling utanför ramavtal. Individavtalen ska genomföras som en direktupphandling, med tre tillfrågade leverantörer. Enheterna jämför ett eller flera boenden och beroende på behovet varierar det hur många utförare som finns att tillgå. Kontroller görs av utföraren enligt upprättad process. Individen kan också själv ha önskemål som styr. Inom barn och unga ska resultatet av direktupphandlingen dokumenteras i särskild mall och filen läggs digitalt i s.k. "G-mapp". Inom beroendeenheten ska det finnas noteringar i akten på tillvägagångssätt.

### **Avtalsuppföljning**

I förfrågningsunderlaget till ramavtalsupphandlingen av insatser för barn och unga framgår att beställaren regelbundet kommer följa upp hur utföraren uppfyller kraven enligt avtal och förfrågningsunderlag. Det framgår också att beställaren därutöver kommer följa upp om klagomål på verksamheten inkommer från beställares handläggare, den enskilde eller närstående till denna.

När granskningen genomförs sker ingen systematisk avtalsuppföljning. Enligt intervjuade ska utförare anmäla avvikelser samt om missförhållanden uppstår. Synpunkter kan även inkomma från handläggare som genomför individuppföljning. Avvikelse föranleder att handlingsplan begärs in av kommunen, vilket enligt intervjuade har förekommit, men beskrivs inte som vanligt.

Under våren 2016 har kvalitets- och utvecklingsledare inom individ- och familjeomsorgen deltagit i en diskussion tillsammans med Järfälla, Sigtuna och Upplands-Bro kommun avseende uppföljning av ramavtal för insatser till barn och unga, t.ex. HVB. Av planeringsunderlaget framgår det att intentionen är att varje kommun ska följa upp fem utförare/år och att tjänsteområdena delas upp mellan kommunerna. I förslaget ska Upplands

Väsby följa upp HVB. Enligt intervjuade behövs även utförarträffar, något som diskuteras men inte initierats ännu. Idag sker avstämning vid behov när frågor dyker upp.

I upprättad mall för individavtal framgår uppgifter om avtalsuppföljning, men enligt intervjuade genomförs ingen specifik avtalsuppföljning. Om individavtalen inte efterlevs utifrån individuppföljningen avbryts placering, enligt intervjuad.

I förfrågningsunderlaget till ramavtalsupphandlingen avseende vuxna saknas specifika skrivningar om avtalsuppföljning. Enligt intervjuade är det oklart hur avtalsuppföljning sker när granskningen genomförs. Sigtuna, som är koordinerande kommun, ansvarar för uppföljningen.

De riskanalyser som genomförs inom individ- och familjeomsorgen är verksamhetsbetonade och ingår som en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

### **Fakturahantering**

Vid placering i HVB inom barn och unga rapporterar ansvarig handläggare till assistent, som för in placeringen i en Excelmall. Där framgår pris, individens initialer samt placeringshem. Handläggare rapporterar löpande förändringar i placering till assistent.

Fakturor inkommer via post till handläggare, direkt till inskanningen eller elektroniskt. För handläggarna fakturor så lämnas de till ekonomiassistent. Fakturor skickas till assistent via fakturaportalen i ekonomisystemet. Assistent konterar och cirkulerar fakturan vidare för attest 1 till aktuell biträdande enhetschef och till enhetschef för attest 2. Biträdande enhetschef kontrollerar fakturan och gör attest 1. Vid upptäckt felaktighet ska den cirkuleras tillbaka till assistent med kommentar om anledning. När fakturan är avstämd och attest 1 genomförd så kontrollerar enhetschefen ytterligare en gång och gör attest 2. Sedan går den till ekonomiassistent för betalning.

Kvalitetskontroll består av att tre personer självständigt granskar fakturan, enligt intervjuade. Utöver det sker avstämning mot en Excelmall där alla placeringar är registrerade. I mallen registreras alla kommande kostnader per månad när enheten avtalat om en ny plats. När sedan fakturan betalas så registreras i mallen att den är betald för att säkra att rätt belopp betalats samt att inget betalas dubbelt. Om fakturan inte stämmer överens med beloppet i Excelmallen så granskas avvikelsen närmre. Kostnader för placeringar som ännu inte fakturerats bokas upp månadsvis i ekonomisystemet. Månadsvis analyseras utfall enligt registreringarna i filen tillsammans med verksamhetscontroller. Filen är även underlag för prognosen för kommande kostnader. Avvikelse som upptäckts i samband med analys- och prognosarbete kontrolleras på fakturanivå.

Inom vuxenverksamheten kommer faktura via fakturaportalen och sekretesskodas utifrån referenskod. Den skickas via systemet till ekonomiassistent som granskar och stämmer av med ansvarig handläggare att uppgifterna är korrekta. Ekonomiassistent konterar därefter och gör attest 1. Fakturan cirkuleras till ansvarig enhetschef som gör attest 2 och registrerar i Excelmall för kostnadsuppföljning, vilket är synligt för verksamhetscontroller.

Det finns upprättade rutiner för fakturahantering inom barn och unga samt en mycket kortfattad rutin inom vuxna. Dessa är i dagsläget inte integrerade i kvalitetsledningssystemet. Enligt intervjuade inom barn och unga ska en mer formaliserad rutin tas fram.

#### 4.6 Intern kontroll

Nämnden har en upprättad risk- och kontrollplan som är integrerad i verksamhetsplanen. Den tydliggör vilka rutiner och kontrollmoment som ska följas upp, omfattningen på uppföljningen (frekvensen), när rapporteringen ska ske, till vem uppföljningen ska rapporteras samt genomförd riskbedömning. Däremot framgår inte vem som ansvarar för att utföra uppföljningen.

Ett antal kontrollmoment är upprättade avseende ekonomi samt inköp och avtal. De identifierade risker som berör frågeställningarna i denna granskning är främst: att inköp görs utanför gällande ramavtal, fakturahantering samt att det inte finns giltiga individavtal när avtalstiden löper ut. I nämndens delårsrapport 1 2016 följs fakturahanteringen upp, där metoden varit att "säkerställa att adekvata rutiner finns". Ingen avvikelse noteras. Kontrollmomenten avseende köp utanför ramavtal samt individavtal när ramavtalstid löper ut följs upp i delårsrapport 2.

Det saknas kontrollmoment rörande kvalitet hos externa utförare samt avtalsuppföljning. I nämndens urval av risker inför upprättande av risk- och kontrollplan 2016 finns två identifierade risker rörande avtalsuppföljning, som bedömts ha ett medelhögt riskvärde men som ej föranlett kontrollmoment i risk- och kontrollplanen. Avseende kvalitet är risken "rutiner för uppföljning av kvalitet efterlevs inte" identifierad och inom inköp och avtal är risken "leverantören levererar inte enligt avtal" identifierad. Båda har bedömts med riskvärde 9, ett värde som föranlett kontrollmoment för ett antal andra risker.

Innevarande år är det första som nämnden tillämpar nuvarande risk- och kontrollplan. Enligt intervjuad finns förbättringspotential avseende träffsäkerhet i bedömda risker samt förankring i organisationen avseende värdering av riskerna. För 2016 års plan deltog endast delar av verksamheten i riskvärderingen på grund av praktiska omständigheter, enligt intervjuad. För 2017 ska en gemensam planering med ledningsgrupp och samtliga verksamheter ske. Då respektive avdelning har en egen controllerfunktion, beskrivs behov av en större samordning för att riskerna ska spegla alla avdelningar.

Nämnden följer upp kontrollmomenten i delårsrapporterna samt i årsredovisningen. I verksamhetsberättelsen 2015<sup>12</sup> genomförde respektive avdelning egen uppföljning av intern kontroll. Då följde beställaravdelningen bland annat upp köptrohet till gällande ramavtal, där det framgår att 94,5 procent av inköpen gjorts av upphandlad leverantör. Kontrollen genomfördes endast på kostnadsslagen kontorsmaterial och förbrukningsinventarier. Uppföljning gjordes även av attester och firmateckning, där alla granskade fakturor förutom två var korrekt attesterade av överordnad chef. Granskningen omfattade endast fakturor avseende representation och resor/konferenser. Avseende internkontroll skedde uppföljning av rutin för planering och rapportering av internkontrollarbetet upp, samt även rutinen för introduktion till nyanställd om vad intern kontroll innebär. Noterade avvikelser för dessa rutiner var att de behöver utvecklas vidare och ligger i verksamhetsplaneringen för 2016. Av individ- och familjeomsorgens verksamhetsberättelse 2015 framgår ingen uppföljning av internkontroll med bäring på avtal och fakturahantering.

Social- och äldrenämnden har en upprättad delegationsförteckning för 2016.

---

<sup>12</sup> Delvis olika kontrollmoment gäller för 2015 och 2016.

#### **4.7 Återrapportering till nämnd**

I delårs- och helårsrapportering redovisas uppföljning av nämndens mål samt arbetet med intern kontroll.

I delårsrapport 1 för 2016 redovisas uppföljning av målet "Utveckla uppföljningen av utförarnas kvalitet inom individ och familjeomsorgen." Där framgår att under maj månad påbörjas arbetet med att tillsammans med övriga upphandlande kommuner ta fram planering för hur utvärdering av uppföljning av vården enligt den nya gemensamma upphandlingen av barn- och ungdomsvård ska genomföras. Arbetet leds av Järfälla kommun. Inom beroendevården ingår kommunen i ett forskningsprojekt som handlar om att undersöka kvaliteten i insatser avseende bemötande och resultat med hjälp av utredningsverktyget ASI (Addiction Severity Index). Målet bedöms som uppfyllt.

Även det nämndspecifika uppdraget att "utveckla uppföljning på enhetsnivå för rätt prioriteringar" följs upp i delårsrapport 1. Det framgår att delar av beställaravdelningen har infört Stratsys aktivitetsplanerare för verksamhetsplanering och uppföljning, vilket beskrivs ge en bra överblick över pågående och planerat arbete. Målet är att även myndighetsenheterna kommer igång med aktivitetsplaneraren i samband med höstens verksamhetsplanering.

En sammanställning av klagomål och synpunkter redovisas årligen. I en översiktlig genomgång av nämndens protokoll augusti 2015 – juni 2016 redovisas ett antal avtalsuppföljningar avseende insatser enligt LSS, bland annat avseende en extern utförare av daglig sysselsättning.

## 5 Bedömning

Nedan beskrivs kortfattat svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för slutsatser och svar på den övergripande revisionsfrågan.

### 5.1 Svar på revisionsfrågorna

Delfråga	Svar
<p>1 Vilka krav ställs på de företag som utför insatser kopplat till LSS och HVB? Är kraven tillräckliga ur intern kontrollsynpunkt och kvalitetssynpunkt?</p>	<p>Krav på externa utförare ställs t.ex. genom att tillstånd och kompetens kontrolleras via IVO, kontroll via Skatteverket samt krav i upphandlingar. Beroende på vilken insats som upphandlas ställs olika krav. Kraven är olika tydliga och olika utförligt beskrivna i granskade upphandlingsunderlag. Vissa avtal har begränsade eller inga skrivningar om avtalsuppföljning.</p> <p>Det saknas kontrollmoment avseende kontroll av utförare och avtalsuppföljning i nämndens risk- och kontrollplan.</p> <p>I granskade avtal ställs bland annat krav på kvalitetsledningssystem, vilket ska ge information om hur leverantören arbetar med risker, egenkontroll, avvikelshantering och ständiga förbättringar. Det är svårt inom ramen för granskningen att uttala sig om kraven är tillräckliga ur kvalitetssynpunkt, då avtalsuppföljningen varierar.</p>
<p>2 Beaktas relevanta krav vid upphandlingar? Hur dokumenteras att kraven uppfylls i samband med upphandling? Hur kontrolleras leverantörerna?</p>	<p>Vår bedömning är att relevanta krav beaktas. Beroende på insats och upphandlingens omfattning varierar dock kravens omfattning. En stor andel av de krav som ställs på tjänsten i granskade upphandlingar är hänförliga till lagstiftning.</p> <p>Dokumentation av hur utförare lever upp till ställda krav i ramavtalsupphandlingar sker vid anbudsutvärderingen, som dokumenteras av upphandlingsavdelningen. Vid kommungemensamma ramavtal ansvarar koordinerande kommun för denna dokumentation.</p> <p>Vid individavtal ska kontroller av utföraren ske enligt fastställd process genom IVO, Kronofogdemyndigheten, referenser och kontakt med den kommun som verksamheten befinner sig i. Dokumentation ska ske digitalt i lokal mapp alternativt i aktuell akt, vilket enligt intervjuade bör förbättras.</p>

<p>3 Har kommunen ändamålsenliga rutiner för att kontinuerligt följa upp att leverantörerna levererar enligt överenskommelse? Hur dokumenteras de uppföljningar/kontroller som genomförs? Vilka åtgärder vidtas vid avvikelser?</p>	<p>Till viss del. Avtalsuppföljning för insatser inom ramavtal enligt LSS inom kommunen sker systematiskt utifrån en upprättad årlig uppföljningsplan. Frekvensen för uppföljning bestäms utifrån tidigare uppföljningar, inkomna synpunkter och klagomål samt sakkunnigs bedömning. Uppföljning kan ske frekvent vid behov och större avvikelser. Uppföljningen dokumenteras och återrapporteras till nämnd.</p> <p>Avtalsuppföljning av HVB samt LSS-platser utanför kommunen sker inte systematiskt, då boendenas placering utanför kommunen försvårar. Möjligheten utreds att koordinera med den individuppföljning som genomförs av ansvarig handläggare.</p> <p>Inom individ- och familjeomsorgen sker ingen systematisk avtalsuppföljning av HVB inom ramavtal. Uppgifter om avvikelser kan inkomma från den individuppföljning som sker. Under våren 2016 har en diskussion inletts med tre andra kommuner om gemensam uppföljning av upphandlade HVB-verksamheter för barn och unga.</p> <p>För individavtal sker inte systematisk avtalsuppföljning, endast individuppföljning. Koordinering av de två uppföljningsformerna diskuteras.</p>
<p>4 Erhåller kommunen relevanta underlag som bedömning för utbetalningar kopplat till LSS, HVB och personlig assistans? Sker utbetalningar med tillräcklig intern kontroll?</p>	<p>Delvis. För utbetalning av ersättning enligt ramavtal och individavtal är det fakturan med individens initialer samt uppgift om omfattning samt ersättningsnivå som är det huvudsakliga underlaget. För daglig verksamhet inhämtas närvarorapport.</p> <p>Faktura avseende personlig assistans inkommer tillsammans med tidrapport från anordnare. Detta stäms av mot beslut och beräknade kostnader. Inget underlag inhämtas från brukare avseende utförda timmar.</p> <p>Det finns en översiktlig upprättad processbeskrivning för personlig assistans och HVB samt kortfattade rutiner för fakturahantering inom individ- och familjeomsorgen. Dessa är inte integrerade i kvalitetsledningssystemet. Det saknas dokumenterade rutiner för fakturahanteringen inom myndighetsenheten för LSS och psykisk ohälsa, vilket enligt intervjuad ska tas fram.</p> <p>Fakturahanteringen är identifierad som risk och kontrollmoment i nämndens risk- och kontrollplan, men berör endast representation och konferenser i uppföljningen i delårsrapport 1.</p>

## 5.2 Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har tillräcklig intern kontroll kopplat till utbetalningar samt tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning.

Kommunen har styrdokument som anger inriktningen för arbetet med intern kontroll, upphandling och kvalitet hos externa utförare. Reglemente för intern kontroll och program med mål och riktlinjer för privata utförare tydliggör ansvar och arbetssätt. Social- och äldregruppen har ett kvalitetsledningssystem som omfattar processbeskrivningar och rutiner samt en verksamhetsplan med en integrerad risk- och kontrollplan, som följs upp i delårs- och årsredovisning. Ett antal kontrollmoment berör ekonomi och avtal men ändamålsenliga kontrollmoment avseende avtal med externa utförare bör säkerställas.

Utgångspunkt för insatser som genomförs av externa utförare är ramavtal, inom vissa områden gemensamma med andra kommuner. Samarbete med upphandlingsavdelning samt med andra kommuner bedöms positivt för att säkra kompetens och tillgång till systemstöd för god kontroll. Utifrån en översiktlig granskning bedöms kraven som ställs i granskade upphandlingsunderlag vara relevanta, de varierar dock i omfattning. Vid behov tecknas individavtal utanför ramavtal, t.ex. vid svårare placeringar. Vid individavtal kontrolleras utförare främst via IVO, Kronofogdemyndigheten samt referenser.

Inom beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning sker till stor del en systematisk ramavtalsuppföljning enligt fastställd plan. Uppföljningen bör dock stärkas avseende HVB och LSS-platser som ligger geografiskt utanför kommunen samt individavtal. Inom individ- och familjeomsorgen sker idag ingen systematisk avtalsuppföljning avseende HVB, vilket är en brist. Vi bedömer det positivt att en diskussion inletts avseende gemensam uppföljning av ramavtal inom barn och unga.

Utbetalning av ersättningar sker på respektive enhet. Avstämning av underlag, kostnader och beslut sker i Excel. Det finns kortfattade rutiner för fakturahantering inom respektive enhet, dessa bör formaliseras och dokumenteras enhetligt.

Vår sammantagna bedömning är att det delvis finns förutsättningar för tillräcklig intern kontroll kopplat till utbetalningar, men att dokumenterade och enhetliga rutiner bör säkerställas. Tillräckliga och relevanta system för kvalitetskontroll och uppföljning finns till viss del, framförallt avseende upphandling av ramavtal inom beställaravdelningen. Avtalsuppföljning av individavtal och platser utanför kommunen bör dock stärkas. Avdelningen för individ- och familjeomsorg bör upprätta en plan för att tillse systematisk avtalsuppföljning.

Vi ger social- och äldregruppen följande rekommendationer:

- ▶ Tillse en systematisk avtalsuppföljning, både inom och utanför ramavtal, för att säkerställa kvalitet i upphandlade avtal i enlighet med antaget program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare.
- ▶ Tydliggör vem som ansvarar för att utföra uppföljningen av kontrollmoment i risk- och kontrollplan, i enlighet med reglemente för intern kontroll.
- ▶ Säkerställ ändamålsenliga kontrollmoment avseende avtal med externa utförare i risk- och kontrollplan.
- ▶ Säkerställ enhetliga, dokumenterade rutiner för utbetalning av ersättningar.
- ▶ Överväg att inkludera bekräftelse från brukare på utförd tid vid personlig assistans.



Stockholm 13 september 2016

Anja Zetterberg  
Verksamhetsrevisor



## Källförteckning

- Flerårsplan med budget 2016-2018, Upplands Väsby kommun
- Årsredovisning 2015, Upplands Väsby kommun
- Verksamhetsplan 2016-2018, social- och äldreutskottet
- Verksamhetsberättelse 2015, social- och äldreutskottet
- Reglemente, social- och äldreutskottet
- Värdering av risker 2016, social- och äldreutskottet
- Upphandlingspolicy, Upplands Väsby kommun (2013)
- Riktlinjer för upphandling, Upplands Väsby kommun (2014)
- Program med mål och riktlinjer för privata utförare, Upplands Väsby kommun (2015)
- Kvalitetspolicy, Upplands Väsby kommun (2015)
- Attestreglemente, Upplands Väsby kommun
- Reglemente för intern kontroll, Upplands Väsby kommun
- Delegationsförteckning 2016-2018, social- och äldreutskottet
- Delårsrapport 1 2016, social- och äldreutskottet
- Uppföljning kontrollmoment 2016, social- och äldreutskottet
- Social- och äldreutskottets mål och organisation
- Processbeskrivning, personlig assistans och HVB
- Processbeskrivning, riskanalys
- Processbeskrivning, köp av enstaka plats – boende utan ramavtal
- Processbeskrivning, handläggning av ansökningar gällande ersättning för merkostnad vid ordinarie assistents sjukdom
- Processbeskrivning, uppföljning av utförare inom LSS och äldre
- Uppföljningsmall, boende med särskild service, daterad 2013
- Underlag för planering och analys, beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning
- Förfrågningsunderlag, bostad med särskild service för vuxna samt barn 2013
- Förfrågningsunderlag avseende daglig verksamhet och korttidsvistelse utanför egna hemmet för barn och vuxna 2016
- Förfrågningsunderlag, kognitiv beteendeterapi 2012
- Utvärderingsprotokoll, upphandling kognitiv beteendeterapi 2012
- Förfrågningsunderlag samordnad upphandling av insatser för barn och unga 2015
- Utvärderingsmall, upphandling av insatser för barn och unga 2015
- Utvärderingsrapport, upphandling av insatser för barn och unga 2015
- Avtalsmall, individuellt avtal för hem för vård eller boende (HVB)
- Avtalsmall, individuellt avtal bostad med särskild service, Upplands Väsby kommun
- Avtalskatalog HVB, beställaravdelningen för äldre och funktionsnedsättning
- Avtalskatalog särskilt boende för personer med psykisk funktionsnedsättning
- Avtalskatalog HVB, avdelningen för individ- och familjeomsorg
- Avtal boendestöd för socialpsykiatri, Upplands Väsby 2014
- Avtal boendestöd, Upplands Väsby 2015
- Fakturarutiner, beroendeenheten
- Fakturarutiner, barn och unga
- Rutiner för avrop av insats, avdelningen för individ- och familjeomsorg
- Uppgifter om HVB, avdelningen för individ- och familjeomsorg
- Minnesanteckningar, möte om planering av uppföljning 160520, avdelningen för individ- och familjeomsorg