

Uppföljning och kontroll av privata utförare

Karlstad kommun

December 2021

Michaela Nyman, revisionskonsult

Jonathan Melkko, revisionskonsult

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstad kommun genomfört en granskning av uppföljning och kontroll av privata utförare. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden säkerställer en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Granskningen av kommunstyrelsen avser främst om styrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, leder och samordnar uppföljningen och kontrollen av privata utförare.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, **ej** säkerställt att det sker en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.
- gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.
- vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfråga	Kommunstyrelsen	Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	Vård- och omsorgsnämnden
Finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med fullmäktiges program?	Revisionsfrågan omfattar ej kommunstyrelsen	Ja	Ja
Har nämnderna på ett tillfredsställande sätt i upprättade avtal med privata utförare tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten?	Revisionsfrågan omfattar ej kommunstyrelsen	Ja	Ja
Har nämnderna i upprättade avtal tillskapat sig möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?	Revisionsfrågan omfattar ej kommunstyrelsen	Ja	Ja
Får kommunstyrelsen och nämnderna tillräcklig återrapportering avseende verksamheten som utförs av privata utförare?	Nej	Delvis	Delvis

Grönt=Uppfyllt (Ja), Gult=Delvis uppfyllt (Delvis), Rött=Ej Uppfyllt (Nej), Grått=Ej tillämbart.

Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att *kommunstyrelsen* bereder ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare till fullmäktige.
- Att *kommunstyrelsen*, med hänsyn till sin uppsiktsplikt, ser till att få del av uppföljning från nämnderna som påvisar att uppföljning och analys av verksamhet som bedrivs av privata/externa aktörer genomförs.
- Att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* upprättar en övergripande anvisning för uppföljning av privata/externa utförare.
- Att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* och *vård- och omsorgsnämnden* i sin uppföljning tydliggör uppföljning, resultat och analys av privata/externa aktörer. Rimligen bör nämnderna tillse att förvaltningen upprättar en årlig samlad avtalsuppföljning (innehållande analys över avtalsföljsamhet) som behandlas i nämnden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	9
1.2 Syfte och revisionsfrågor	9
1.3 Revisionskriterier	9
1.4 Avgränsning	9
1.5 Metod	5
2. Juridiska förutsättningar	6
3. Granskningsresultat	9
3.1 Mål och riktlinjer	9
3.2 Kontroll och uppföljning	12
3.3 Möjlighet till åtgärder	14
3.4 Återrapportering	16
4. Samlad bedömning	21
4.1 Rekommendationer	21

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt kommunallagen, 10 kap § 1 får fullmäktige i kommuner, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ.

Privata utförare definieras i kommunallagen, 10 kap § 7 som en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 §. En privat utförare är en helt privat aktör utan kommunalt ägande. Det handlar om företagsformer som aktiebolag, stiftelser, ekonomiska föreningar, enskilda firmor men också om idéburna organisationer och kooperativa föreningar. Kommunala företag inkluderas inte i detta begrepp.

Fullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. 2017-12-21 antog kommunfullmäktige i Karlstads kommuns program för uppföljning, kontroll och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare.

Revisorerna i Karlstads kommun har utifrån risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att granska kommunens uppföljning och kontroll av privata utförare.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden säkerställer en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare. Granskningen av kommunstyrelsen avser främst om styrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, leder och samordnar uppföljningen och kontrollen av privata utförare.

Följande revisionsfrågor har varit styrande:

- Finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med fullmäktiges program?
- Har nämnderna på ett tillfredsställande sätt i upprättade avtal med privata utförare tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten?
- Har nämnderna i upprättade avtal tillskapat sig möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?
- Får kommunstyrelsen och nämnderna tillräcklig återrapportering avseende verksamheten som utförs av privata utförare?

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterier för granskningen har varit följande:

- Kommunallag kap 3 § 12
- Kommunallag kap 10 §§ 1, 7–9
- Kommunallag kap 5 § 3

- Kommunallag kap 8 § 17
- Fullmäktiges mål för uppföljning och insyn av privata utförare
- Kommuninterna styrdokument

1.4 Avgränsning

Granskningen avser verksamhetsår 2021 och omfattar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden. Granskningen avser även om kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, leder och samordnar uppföljningen och kontrollen av privata utförare.

1.5 Metod

- Dokumentgranskning av befintlig dokumentation i form av beslutsunderlag, förfrågningsmaterial, protokoll samt förekommande uppföljningsrapporter.
- Granskning av ett urval avtal från privata utbildningsanordnare/aktörer inom berörda nämnders verksamhetsområden.

Inom granskningen har kompletterande Intervjuer genomförts med:

- Kommunstyrelsens ordförande
- Kommundirektör
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens ordförande
- Skoldirektör
- Verksamhetsutvecklare vuxenutbildning
- Rektor Vuxenutbildning Karlstad
- Vård- och omsorgsnämndens ordförande
- Vård- och omsorgsdirektör
- Tillsynschef vård- och omsorgsförvaltningen
- Beställarchef vård- och omsorgsförvaltningen

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Juridiska förutsättningar

2.1 Kommunallagen (KL)

Enligt 3 kap. 12 § KL får kommuner överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet. Av lagen framgår även att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Detta har sin bakgrund i att den offentliga myndigheten fortfarande har kvar sitt huvudansvar även för dessa verksamheter. Av 10 kap. 8–9 §§ KL framgår att kommunen genom avtalet även ska försäkra sig om att allmänheten kommer kunna ha insyn i den verksamhet som lämnas över.

Kommunfullmäktige ska, enligt 5 kap. 3 § kommunallagen (KL), för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Bestämmelserna började gälla 1 januari 2015 och syftar till att möjliggöra en förbättrad uppföljning och kontroll av de privata utförarna, öka allmänhetens insyn i den privata utförarens verksamhet samt stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. Kommunfullmäktiges prioritering för verksamheten i riktlinjer och mål ska också vara gällande för verksamhet som utförs av privata utförare.

Kommunstyrelsen ska enligt 6 kap. 1 § leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamheter.

2.2 Socialtjänstlagen (SoL)

Kommunen får enligt SOL 2 kap 5 § sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till annan.

När en kommun sluter avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten innebär det inte någon förändring vad gäller huvudmannskapet. Kommunen är huvudman även om verksamheten utförs av en privat utförare.

2.3 Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Lagen om valfrihetssystem trädde i kraft 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem. Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande där den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande myndighet godkänt och tecknat kontrakt med. Den upphandlande myndigheten behöver inte tillämpa samma valfrihetssystem inom alla berörda områden.

2.4 Organisation

I Karlstad kommun finns förutom kommunstyrelsen 13 politiska nämnder. Till varje nämnd hör en förvaltning. Under kommunstyrelsen finns kommunledningskontoret, under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen och under vård- och omsorgsnämnden vård- och omsorgsförvaltningen.

Enligt *Kommunstyrelsens reglemente* (gäller from 2021-03-27) framgår att styrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda, utveckla, styra och följa upp kommunens ekonomi och verksamheter i alla avseenden. Styrelsen ska enligt reglementet leda arbetet med att samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för hela den kommunala verksamheten, övervaka att de mål som fastställs av fullmäktige efterlevs samt att se till att samtliga nämnder redovisar till fullmäktige hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Av *Gymnasie- och vuxenutbildningens reglemente* (giltig from 2018-12-06) framgår att nämnden fullgör kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för gymnasieskolans verksamhet, den kommunala vuxenutbildningen samt särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare. Inom gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen finns Vuxenutbildningen Karlstad som bedriver Särskild utbildning för vuxna, Svenska för invandrare (SFI), Grundläggande vuxenutbildning, Gymnasial Vuxenutbildning, Yrkesutbildningar, Yrkes-SFI, Yrkes-Grund, Jobb-spår samt Utbildningsplikt.

Inom nämndens verksamhetsområde finns enligt förvaltningens förteckning följande privata utbildningsanordnare:

- Hermods
- Lernia
- Yrkesakademin
- Yrkesutbildning i Värmland (YFUV)
 - o Nobina (underleverantör Bussförarutbildning)
- Infokomp
- Folkuniversitetet
- Träteknikerutbildningen Hammarö
- Arena Utbildning

Av *Vård- och omsorgsnämndens reglemente* (giltigt from 2020-04-01) framgår att nämnden fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänsten och vad som i lag sägs om socialnämnd beträffande omsorgen av äldre människor och människor med funktionshinder. Inom vård- och omsorgsförvaltningen finns biståndskontoret som ansvarar över bland annat tillsyn samt upphandling och avtal.

Inom vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde finns enligt förvaltningens förteckning följande privata utförare som utför tjänster av kommunal angelägenhet till kommunmedborgare:

- Attendo (LOV, hemtjänst)
- Frösunda (entreprenad, gruppboende LSS)
- Vardaga (entreprenad, särskilt boende)
- Norlandia (entreprenad, särskilt boende)
- Fröken Fridas assistans (LOV, personlig assistans)
- Samhall (hemhandling, matdistribution)

3. Granskningsresultat

3.1 Mål och riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med fullmäktiges program?

3.1.1 Iakttagelser

Fullmäktiges program för uppföljning, kontroll och insyn i verksamhet som utförs av privata utförare

Som nämndes i avsnitt 2.1 ska kommunfullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. I kontakt med kommunen framkommer att det för mandatperioden 2018–2022 inte har upprättats något program i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen. Senaste beslut om *Program för uppföljning, kontroll och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare* fattades av kommunfullmäktige 2017-12-21 § 19 vilken då skulle gälla fram till mandatperiodens slut år 2018. Enligt intervju med kommunstyrelsens ordförande och kommundirektör beskrivs att ambitionen varit att ta fram ett program tidigare under mandatperioden, men att detta inte maktats med. På liknande sätt uppges det pågå ett arbete med att upprätta ett program för innevarande mandatperiod (2018–2022) med målsättning om att beslutas vid våren 2022. Vi kan genom vår granskning inte styrka att det finns något sådant underlag.

Av tidigare fullmäktigeprogram framgår att programmet omfattar privata utförare inom kommunens verksamheter som direkt riktar sig till medborgare och som kommunen ingår avtal med efter upphandling enligt LOU, LUF eller LOV. Vidare fastställer programmet att nämnderna har inom sitt område ansvar över att se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Det är respektive nämnds ansvar att bedöma på vilket sätt detta ska beaktas och framgå i de förfrågningsunderlag som utgör underlag för upphandlingen, i de avtal som tecknas med den privata utföraren samt på vilket sätt detta kommer att följas upp. Avtalen ska dock utformas på så sätt att verksamheten kvalitetsmässigt bedrivs i enlighet med kommunens krav. I gällande avtal ska kommunens rättighet till uppföljning vara inskrivet. I de fall nämnden saknar anvisningar, rutiner eller riktlinjer för när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp ansvarar nämnden för att utifrån fullmäktigeprogrammets mål och riktlinjer säkerställa att anvisningar upprättas. En övergripande anvisning bör innehålla:

- En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar utifrån tecknat avtal
- Vad som ska följas upp, till exempel nyckeltal, mål, personaltäthet etc.
- Vilka former av uppföljning som ska användas
- Var det operativa ansvaret för uppföljningen ligger
- Plan för uppföljning och kontroll

- Former för återkoppling av resultatet till nämnd, utförare och allmänhet. Uppföljningen ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt och resultaten av genomförd uppföljning dokumenteras och redovisas till nämnden.

Den uppföljning av verksamhet i egen regi bör vara utformad på samma sätt som för privata utförare. Vad gäller återkoppling till kommunfullmäktige sker den uppföljningen inom kommunens ordinarie uppföljningsplan av nämndernas och kommunstyrelsens ekonomi- och verksamhetsuppföljning i samband med delårs- och årsbokslut.

Vid intervjuer med företrädare från både kommunstyrelsen och nämnderna uppges det senast upprättade fullmäktigeprogrammet *inte* vara aktuellt som styrande dokument under nuvarande mandatperiod.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Inom gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen finns gymnasial verksamhet, vuxenutbildning och yrkeshögskola. Inom förvaltningen finns även en central enhet, Beställarenheten, där skolledarskapet för externa utbildare finns. Rektor för Vuxenutbildning Karlstad är ansvarig för uppföljning av externa utbildare.

Vid intervju med företrädare från förvaltningsledning och verksamhetsföreträdare framhålls att styrning kopplat till externa utförare sker via upprättade avtal och förfrågningsunderlag. Från de avtal vi tagit del av inom granskningens stickprov framgår att nämnden, förutom krav på leverans, listat upp krav på att utbildningsanordnaren ska följa aktuella lagar, förordningar och övriga styrdokument samt målsättningar i enlighet med vuxenutbildningens ambitioner. Avtalet reglerar även krav kopplat till systematiskt kvalitetsarbete, behörighet och kompetens, undervisningstid och kursstarter, nationella prov, lokaler, läromedel, arbete med exempelvis trygghet och studiero samt olika typer av undervisningsformer såsom distansutbildning, lärlingsutbildning och yrkesutbildning. Avtalen anger att rektor för den privata utbildningsanordnaren organiseras av kommunen. Vidare anges att en administratör hos utbildningsanordnarna ska finnas tillgänglig för kommunen under kontorstid.

Vuxenutbildningen följer även ett utvecklingshjul (senast uppdaterad 2021-09-16) för rapportering av uppföljning av utbildningsanordnare. Utvecklingshjulet omfattar inte explicit uppföljning av privata utbildningsanordnare utan generellt vilken uppföljning som ska ske av samtliga utbildningsanordnare. Utvecklingshjulet anger när olika moment ska genomföras under läsåret, exempelvis utvecklingsdialoger (januari), elevenkäter kring upplevd trygghet och studiero (april och november) samt uppföljning av identifierade utvecklingsområden utifrån genomförda utvecklingsdialoger (maj-juni).

Nytt för år 2021 i utvecklingshjulet är, enligt uppgift från intervju med verksamhetsföreträdare, moment för avtalsuppföljning (under juni-augusti) för två utbildningsanordnare. I tid för granskningen uppges dialoger ske med dessa utbildningsanordnare kring de delar som vuxenutbildningen önskar få förtydligat i sin avtalsuppföljning. I mars upprättas kvalitetsredovisning för Vuxenutbildning Karlstad.

Vid intervju med representanter från förvaltningsledning och verksamhetsföreträdare beskrivs att kraven i upprättade avtal samt de interna processerna för uppföljning av

privata utbildningsanordnare ger en god styrning och kontroll. Samtidigt uppger de intervjuade att en övergripande styrning kopplat till privata utförare skulle vara önskvärt.

Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsförvaltningens *Tillsynsenhet* ansvarar över uppföljning och kontroll både av förvaltningens egna verksamheter samt hos de privata utförare som kommunens har avtal med.

Vård- och omsorgsnämnden har antagit *Handlingsplan för avtalsuppföljning* (2019-06-19 § 2) för uppföljning, kontroll och insyn av privata utförare.

De mål som framgår av handlingsplanen är följande:

- ge beslutande politiker och ledning underlag för beslut
- ge granskad enhet en återkoppling på hur framgångsrikt de lever upp till ställda krav
- ge medborgaren och alla intresserade underlag för att kunna jämföra verksamheter inför exempelvis ett val av hemtjänstutförare, utförare av personlig assistans eller val av boende

Vid intervju med företrädare från förvaltningen beskrivs att det sker så kallade samsynsmöten mellan berörda inom tillsynsenheten och de externa utförarna ungefär var tredje månad. Dokumentation av löpande interaktion med privata utförare enligt handlingsplanen uppges samlas på en intern plattform och utgör sedan underlag till enhetens årliga uppföljning. Vidare uppges förvaltningen få information av tillsynsmyndigheten avseende verksamhet som bedrivs av privata utförare två gånger per år.

Tillsynsenheten arbetar även efter ett årshjul som omfattar när olika moment inom verksamheten ska genomföras. Momenten omfattar bland annat upprättande av tillsynsrapport, patientsäkerhetsberättelse, avtalsuppföljningar och stickprovskontroller av rapporterade avvikelser.

Utifrån granskning av utvalda avtal framgår att utföraren ska anta vård- och omsorgsnämndens övergripande mål. Därutöver kan utföraren anta egna lokala mål. I avtalen fastställs även olika krav på utföraren avseende exempelvis att utförarens ska bedriva ett aktivt kvalitetsarbete, ett flertal kvalitetskrav kopplat till verksamhetens utförande, gällande dokumentation och teknisk utrustning, personal och kompetens, samt lokaler.

Vid intervjuer med nämndsordförande beskrivs verksamheten ha en god intern process, samt tillhörande stöddokument för sådan kommunal angelägenhet som utförs av privata utförare.

3.1.2 Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare i enlighet med fullmäktiges program?

Utifrån att det saknas ett av fullmäktige antaget program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare kan revisionsfrågan ej bedömas fullt ut. Vi

ser att det för föregående mandatperiod finns ett antaget fullmäktigeprogram samtidigt som det vid intervjuer inte uppges vara aktuellt som ett styrande dokument under nuvarande mandatperiod.

Sett till nämndernas egna mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter riktad mot kommunmedborgare och som utförs av privata utförare konstaterar vi följande:

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Bedömning: Ja.

Nämnden bedöms genom avtal och interna styrprocesser ha upprättat mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

Vård- och omsorgsnämnden

Bedömning: Ja.

Nämnden har antagit handlingsplan för avtalsuppföljning som omfattar mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Vid granskning av utvalda avtal framgår även att krav på den verksamhet som ska utföras av de privata utförarna.

3.2 Kontroll och uppföljning

Revisionsfråga 2: Har nämnderna på ett tillfredsställande sätt i upprättade avtal med privata utförare tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten?

3.2.1 Iakttagelser

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Av de stickprov som gjorts inom granskningen av nämndens avtal framgår att utbildningsanordnaren ska ge huvudmannen insyn i verksamheten genom att huvudmannen ges fullständiga möjligheter att utöva tillsyn, ha oinskränkt tillträde under arbetstid i verksamhetslokalerna, ha rätt att ta del av allt material som rör den enskilde individen, ha rätt att göra intervjuer med elever och personal samt ha rätt att ta del av allt material som av huvudmannen bedöms relevant för uppföljning. Vidare har även kriterier ställts inom uppföljning för arbetsrättsliga villkor samt allmänhetens insyn.

Gymnasie- och utbildningsnämnden följer upp privata utbildningsanordnares följsamhet till upprättade avtal genom sitt systematiska kvalitetsarbete vilket beskrivs i tidigare nämnt utvecklingshjul. Verksamhetsutvecklarna inom vuxenutbildningen håller tillsammans med rektor för vuxenutbildningen i uppföljningen gentemot externa utbildningsanordnare. Uppföljning av externa utbildare vid kombinationsutbildningar/Yrkes-SFI sker likt utvecklingshjulet men skiljer sig något då Yrkes-SFI-utbildningar inte sker kontinuerligt. Inför varje uppstart av yrkes-SFI görs en gemensam planering för hur uppföljning av utbildningen ska ske. I interna dokument tydliggörs ansvarsfördelningen för olika momenten avseende planering, genomförande och uppföljning av utbildningen.

Enligt uppgift från förvaltningsledning och verksamhetsföreträdare tillförsäkras möjlighet till huvudmannens uppföljning och kontroll i upprättade avtal. Avtal upprättas i samverkan med kommunens upphandlingsenhet. Arbetet är, enligt intervjuade, uppdelat så att förvaltningen upprättar de pedagogiska kraven i avtalen medan upphandlingsenheten främst ansvarar för det övriga som ekonomi, uppföljning etc.

Vid upphandling av privata utförare använder sig nämnden av en mall där klausul för bl.a. uppföljning och insyn ingår. I de utvalda avtalen med utbildningsanordnare framgår även beskrivningar för hur uppföljning och insyn ska ske. Bland annat framgår att huvudmannen kommer att utöva tillsyn vilket sker både via annonserade och oannonserade besök samt inhämtande av dokument. Vidare fastställs att kommunen genom ansvarig rektor genomför uppföljning mot nationella och lokala mål.

Vid intervju med förvaltningsledning och verksamhetsföreträdare beskrivs uppföljningsprocessen ständigt vara ett utvecklingsområde. Ett exempel som ges är att det vid uppföljning har uppmärksammats att innebörden av olika klausuler i avtalen kan tolkas olika av kommun och utbildningsanordnare, till exempel schemalagd lektion eller återkoppling till elever. Dessa utvecklingsområden uppges beaktas dels vid verksamhetens utvecklingsdialoger tillsammans med utbildningsanordnare, dels vid revidering av avtalen.

Vård- och omsorgsnämnden

Av granskade avtal inom nämndens område kan ses att nämnden i avtalen har reglerat hur uppföljning och utvärdering av det aktuella uppdraget ska ske. Avtalen fastställer även att utföraren ska delta i avtalsuppföljning minst en gång/år eller oftare vid behov, likt vad som definierades i förvaltningens handlingsplan för avtalsuppföljning. Vid intervjuer framhålls att förvaltningen sköter stora delar av upprättandet av avtalen, men att stöd avseende exempelvis juridiska frågor kan fås av kommunens centrala upphandlingsenhet.

Avtalen fastställer även krav på att kommunen äger rätt att kontrollera och följa upp verksamheten samt att utföraren förbinder sig att samarbeta med kommunen så att tillsyn kan fullgöras.

Av förvaltningens handlingsplan för avtalsuppföljning framgår att avtalsuppföljningen har till syfte att kontrollera utförarens förmåga att leva upp till krav i avtal och bestämmelser. Upphandlingsledare inom tillsynsenheten ansvarar över avtalsuppföljningen. Metod för avtalsuppföljning beskrivs i handlingsplanen och ska ske genom:

- dialogträffar tillsammans med utföraren 1–2 gånger per år.
- ekonomisk kontroll i form av fakturakontroll en gång per månad, kontroll av skatter och avgifter var sjätte månad och kreditupplysning i samband med avtalsuppföljning. Förvaltningens verksamhetscontrollers ansvarar över detta.
- uppföljning av indikatorer såsom den kommunövergripande brukarundersökningen, avvikelser samt nationella kvalitetsregister.
- kontroll av egenrapportering från utföraren i form av exempelvis verksamhetsberättelser och patientsäkerhetsberättelser.

- tillsyn/granskning på plats i verksamheten (planerad eller på förekommen anledning).
- tematisk tillsyn (av särskilt fokusområde kopplat till politiskt mål).

Utöver att årligen följa upp privata utförare följsamhet till gällande avtal följer tillsynsenheten kontinuerligt upp kvaliteten i såväl förvaltningens egna verksamheter som de privata utförarna som kommunen har avtal med. Tillsyn/granskning av de privata utförare sker vart tredje år enligt upprättad tillsynsplan. Tillsyn kan även ske oftare på förekommen anledning om brister identifierat inom verksamheten. Genomförda tillsyner rapporteras till nämnden i en årlig tillsynsberättelse.

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga 2: Har nämnderna på ett tillfredsställande sätt i upprättade avtal med privata utförare tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten?

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Bedömning: Ja.

Vid granskning av utvalda avtal konstateras att nämnden i dessa avtal, på ett tillfredsställande sätt, tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp de privata utbildningsanordnarna.

Nämnden bedöms även ha en tydlig intern process som säkerställer systematisk och kontinuitet för att följa upp privata utbildningsanordnare.

Vård- och omsorgsnämnden

Bedömning: Ja.

Vid granskning av utvalda avtal konstateras att nämnden i dessa avtal, på ett tillfredsställande sätt, tillförsäkrat sig möjlighet att kontrollera och följa upp de privata utförarna.

Nämnden fastställer även den interna processen för uppföljning och kontroll i lokala styrdokument.

3.3 Möjlighet till åtgärder

Revisionsfråga 3: Har nämnderna i upprättade avtal tillskapat sig möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?

3.3.1 Iakttagelser

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Utifrån vår granskning av utvalda avtal framgår att nämnden i avtalen har tillförsäkrat sig möjlighet att vidta åtgärder genom att i förtid upphäva avtal. Scenarion ställs upp både från kommunens sida och leverantörens sida när respektive part har rätt till hävning av avtal, exempelvis om utbildningsanordnaren eller kommunen åsidosätter sina skyldigheter och där rättelse inte vidtas inom 30 dagar eller om utbildningsanordnaren försätts i konkurs. Särskilda villkor gäller även för Force Majeure, där olika omständigheter beskrivs och som ska anses som befrielsegrunder.

Avtalen beskriver även avvikelser som kan ge rätt till utkrävande av vite. Avvikelser som kan resultera i vite omfattar följande områden:

- Oaktsamhet
- Dokumentation och rapporter (ej inom tid, underlåtenhet m.fl.)
- Ej godkänd underleverantör

Vidare kan sanktioner utkrävas enligt en sanktionstrappa som tydliggörs i avtalen. Det avser försummelse mot åtaganden i enlighet med avtalade krav och villkor där en sanktionstrappa finns indelad i fem steg. Följande steg avser de åtgärder som kan vidtas inom trappans fem steg:

1. Dialog och upprättande av handlingsplan
2. Vite 10 000 kr vid varje avvikelse från handlingsplanen
3. Antagningsstopp
4. Uppsägning av avtal
5. Hävning av avtal

Verksamheten har upprättat en handlingsplan för Arena Utbildning (upprättad 2021-03-19) till följd av att tidigare uppföljning av utbildningsanordnarens verksamhet visat på att anordnaren inte mött verksamhetens förväntningar. Handlingsplanen utgör steg 1 i sanktionstrappan och fastställer olika delar som utbildningsanordnaren ska uppfylla i enlighet med upprättat avtal, bland annat krav kring lärplattform, lärarledd undervisning samt betygsrapportering.

Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämnden har i granskade avtal tillförsäkrat sig möjlighet att vidta åtgärder genom att i förtid upphäva avtal samt vilka åtgärder som är möjliga att vidta. Avtalen ställer upp scenarion, både från kommunens sida och leverantörens sida, när respektive part har rätt till hävning av avtal. Särskilda villkor gäller även för Force Majeure, där olika omständigheter beskrivs och som ska anses som befrielsegrunder.

Avtalen beskriver även avvikelser som kan ge rätt till utkrävande av vite. Likt den sanktionstrappa som beskrevs tidigare för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har vård- och omsorgsnämnden i ett av de granskade avtalen tagit med möjlighet till åtgärder utifrån en sanktionstrappa. Åtgärderna består av följande fem steg:

1. Dialog
2. Handlingsplan
3. Avstängning från valbarhet
4. Vite om 100 000 kr vid väsentlig avvikelse
5. Uppsägning alternativt hävning av avtalet

Från det andra stickprovet av avtal ingår inte en sanktionstrappa enligt den ovan beskrivna. Däremot finns liknande åtgärder inskrivet i avtalet, exempelvis hävning och vite. Förvaltningens handlingsplan fastställer även riktlinjer för vilka åtgärder som ska vidtas vid identifierade fel och brister hos den privata utföraren i form av en åtgärdstrappa.

Tillsynsenheten har tillsammans med utföraren (Attendo) upprättat en handlingsplan då vissa brister kopplat till läkemedelshantering, genomförandeplaner samt kännedom kring lokala rutiner/riktlinjer identifierats inom verksamheten. Handlingsplanen utgör steg 2 i sanktionstrappan och fastställer förbättringsåtgärder, de åtgärder som ska vidtas, status/deadline för när åtgärderna ska vara genomförda samt ansvarig för att genomföra åtgärderna. Vi kan genom vår granskning inte se att nämnden behandlat handlingsplanen.

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga 3: Har nämnderna i upprättade avtal tillskapat sig möjlighet att vidta åtgärder vid avvikelser mot gällande avtal?

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Bedömning: Ja.

Nämnden bedöms i upprättade avtal ha tillförsäkrat sig möjligheten att vidta åtgärder, både i form av vite samt hävning av avtal. Nämnden har i avtalen även säkerställt möjlighet till sanktioner i form av en sanktionstrappa vilket också tillämpats under år 2021.

Vård- och omsorgsnämnden

Bedömning: Ja.

Nämnden bedöms i upprättade avtal ha tillförsäkrat sig möjligheten att vidta åtgärder. Nämnden har i antagen handlingsplan för uppföljning riktlinjer för vilka åtgärder som ska vidtas vid identifierade fel och brister hos den privata utföraren i form av en åtgärdstrappa. Nämnden har även säkerställt möjlighet till sanktioner i form av en sanktionstrappa vilket också tillämpats av förvaltningen under år 2021.

3.4 Återrapportering

Revisionsfråga 4: Får kommunstyrelsen och nämnderna tillräcklig återrapportering avseende verksamheten som utförs av privata utförare?

3.4.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ska rapportera till fullmäktige i den omfattning och frekvens som fullmäktige bestämmer. I sammanhanget bör noteras att kommunfullmäktige för innevarande mandatperiod inte beslutat om ett program med mål och riktlinjer för kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare som ska redogöra för hur uppföljning av privata utförare ska ske. Vi har genom vår granskning fått till oss att det inom kommunstyrelsens verksamhet pågår ett arbete med att ta fram ett förslag till fullmäktigeprogram, något vi dock inte kunnat påvisa. Samtidigt finns det ett av fullmäktige antaget program för föregående mandatperiod som beskriver att återkoppling till fullmäktige sker i enlighet med kommunens ordinarie uppföljningsplan av styrelsens och nämndernas ekonomi- och verksamhetsuppföljning i samband med delårs- och årsbokslut.

I intervjuer beskrivs att dokumenterad uppföljning av nämndernas ekonomi- och verksamhetsuppföljning sker till styrelsen via delårsrapport och årsredovisning.

Kommunstyrelsen har vid sammanträdet 2021-04-12 § 89, genom Årsredovisning 2020 för koncernen Karlstads kommun, behandlat gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens samt vård- och omsorgsnämndens verksamhetsberättelse för år 2020. Vid granskning av dokumenten har vi ej noterat särskild uppföljning för verksamheter som utförs av privata utförare.

Från intervjuade framhålls att det råder hög grad av delegation inom Karlstad kommun, vilket beskrivs innebära att nämnderna har ansvar och mandat att hantera sina verksamhetsområden. Vidare beskrivs att kommunstyrelsen, vid tillfällen där det anses nödvändigt, får rapportering avseende privata utförare genom månatliga dragningar i kommunstyrelsens arbetsutskott. Samtidigt beskriver de intervjuade att uppföljning vad gäller privata utförare som tillkommer kommunstyrelsen kan göras på ett mer strukturerat sätt. Vi har för granskningen efterfrågat men inte erhållit eventuell dokumenterad uppföljning kopplat till privata/externa utförare.

Vid granskning av kommunstyrelsen sammanträdesprotokoll (januari-oktober) kan vi inte heller styrka att särskild rapportering avseende privata/externa utförare behandlats av kommunstyrelsen under perioden.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Uppföljning för vuxenutbildningen sker genom avdelningens systematiska kvalitetsarbete. Vuxenutbildningen Karlstad sammanställer årligen per mars en kvalitetsrapport för vuxenutbildningen. Av gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens kvalitetsuppföljning, *Systematiskt kvalitetsarbete Vux och Yh 2020* (behandlas i nämnden 2021-04-14 § 23) framgår övergripande uppföljning för de externa utbildningsanordnarna såsom andel slutförda kurser, andel som slutfört utbildning, studieavbrott samt andel med betyg E i vissa ämnen. Av kvalitetsuppföljning framgår även att antalet elever som studerat hos externa utbildningsanordnare kontra interna utbildningsanordnare har ökat med 15 procentenheter och uppgår år 2020 till 79 procent. Under år 2020 har ca 65 procent av yrkes-vuxelever som slutfört utbildningen gått vidare till arbete eller studier. Verksamheten beskriver att vuxenutbildningen framgent bör fokusera på att bygga vägen till arbete för resterande 35 procent. De externa utbildningsanordnarna har även förbättrat sin resultat mellan år 2019 och år 2020 vad avser elevernas måluppfyllelse.

Huruvida de externa utbildningsanordnarna har följsamhet till upprättande avtal framgår inte av vuxenutbildningens kvalitetsuppföljning. Av nämndens förvaltningsberättelse för år 2020 (behandlad i nämnden 2021-02-24 § 7) framgår inte heller någon särskild uppföljning kopplat till externa utbildningsanordnare.

Vår granskning visar att avtalsuppföljning sker i enlighet med moment som framgår i utvecklingshjulet, bland annat genom att verksamhetsutvecklare för utvecklingsdialoger med utbildare och elever. Utifrån de uppföljande dialogerna samt enkäter under mars-april 2021 har brister hos tre utbildare framkommit. Utifrån detta har åtgärder vidtagits av berörda utbildningsanordnare och i ett fall har en handlingsplan upprättats. Uppföljning har skett vid olika tillfällen under april-juni och fortgår under hösten 2021. Utifrån protokollsgenomgång tillkommer denna uppföljning ej nämnden.

Från protokoll noterar vi inte någon särskild rapportering avseende externa utförare. Dock är *Information* en stående punkt på dagordningen. Enligt uppgift från nämndsordförande medverkar skoldirektör och rektor vid vuxenutbildningen vid olika tillfällen i nämnden för rapportering avseende externa utbildningsanordnare. Rapportering uppges ske muntligt.

Vård- och omsorgsnämnden

Enligt nämndens handlingsplan för avtalsuppföljning ska återkoppling från avtalsuppföljning ske årligen till nämnd. Därutöver ska tillsyner/granskningar av verksamheter, både privata och i egen regi, rapporteras till nämnd genom en årlig tillsynsberättelse.

Av nämndens förvaltningsberättelse 2020 (behandla i nämnden 2021-02-24 § 11) framgår kvalitetsuppföljning för olika indikatorer såsom andel nöjda kunder inom vårdboende och hemtjänst, antal Lex Sarah-anmälningar samt antal inkomna synpunkter och klagomål. Uppföljningen sker samlat både för verksamhet inom egen och privat regi där särskild uppföljning för privata utförare inte framgår.

Avtalsuppföljning sker för samtliga utförare. Det har, enligt företrädare för förvaltningen, för 2020 ej noterats brister kopplat till avtalskrav.

Vi har inom granskningen tagit del av dokumenterad avtalsuppföljning för år 2020 av ett vårdboende och ett hemtjänstföretag. Av uppföljningen framgår det inte någon analys över huruvida avtalsföljsamhet sker. Vi kan genom granskning av nämndens sammanträdesprotokoll inte se att nämnden behandlat genomförda avtalsuppföljningar under året. Från företrädare för vård- och omsorgsförvaltningen framhålls att åiterrapportering till nämnd för verksamhetsår 2020 kommer ske genom ett samlat resultat med analys i december 2021 och därefter årligen tillsammans med tillsynsberättelsen i mars.

Enligt tillsynsberättelsen (behandlat av nämnden 2021-03-24 § 22) framgår att det genomförts fem tillsyner enligt planering utifrån treårsplan och tre tillsyner på förekommen anledning har genomförts under år 2020. De områden som av tillsynerna enligt treårsplan behöver utvecklas avsåg synpunkts- och klagomålshanteringen, enskilda aktiviteter med brukare samt dokumentation av genomförandeplaner vid trygghetsboende. Inom hemtjänsten avsåg identifierade utvecklingsområden arbete med avvikelser samt genomförandeplaner.

Tillsyn på förekommen anledning genomfördes vid ett trygghetsboende utifrån indikationer om att det fanns brister i verksamheten som resulterat i vårdskador. Bedömningen efter tillsynen vid trygghetsboendet blev att den planerade stängningen av trygghetsboendet tidigarelades och patienterna erbjöds plats på annat vård- eller trygghetsboende.

Den andra tillsynen var ett uppdrag från vård- och omsorgsnämnden där samtliga vård- och trygghetsboenden i kommunen granskades (behandlades i nämnden 2021-02-24 § 10). Tillsynen har genomförts via granskning av stickprov av genomförandeplaner och social journal/daganteckningar. Granskningen visade att verksamheten på det stora

hela bedriver en god vård och omsorg på alla vård- och trygghetsboenden i Karlstad kommun. Förbättringsåtgärder pågår, vissa arbeten har genomförts och andra planeras att utföras.

Därutöver gjordes en tredje tillsyn på förekommen anledning av följsamheten till basala hygienrutiner i alla verksamheter med anledning av pågående pandemi Covid-19. Vissa brister påtalades inom en del boenden (funktionsstöd), men ärendet avslutades i maj 2020.

Vid granskning av nämndens sammanträdesprotokoll framgår ingen särskild rapportering avseende externa utförare.

3.4.2 Bedömning

Revisionsfråga 4: Får kommunstyrelsen och nämnderna tillräcklig återrapportering avseende verksamheten som utförs av privata utförare?

Kommunstyrelsen:

Bedömning: Nej

Vi kan genom vår granskning inte styrka att kommunstyrelsen leder och samordnar uppföljning och kontrollen av privata/externa utförare. Det uppges vid intervju pågå ett arbete med att till fullmäktige ta fram ett förslag till program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare, detta är dock något vi genom vår granskning inte kan påvisa. Samtidigt beskriver fullmäktigeprogrammet för föregående mandatperiod att uppföljning ska ske genom delårs- och årsbokslut, vilket även bekräftas i intervjuer. Vid granskning av dokumenten framgår ingen sådan uppföljning.

Kommunstyrelsen har behandlat nämndernas förvaltningsberättelser. I sammanhanget poängterar vi att det, med hänsyn till att uppföljning av verksamhet som utförs av privata/externa utförare inte framgår i nämndernas verksamhetsberättelser, bedöms påverka kommunstyrelsens möjlighet till uppsikt över om uppföljning av privata/externa utförare skett. Vi kan inte heller styrka att kommunstyrelsen under året erhållit eller efterfrågat sådan uppföljning.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Bedömning: Delvis.

Dokumenterad uppföljning av verksamhet som bedrivs av externa utbildningsanordnare sker genom vuxenutbildningens kvalitetsuppföljning. Sett till rapporteringens innehåll sker uppföljningen på en övergripande nivå för respektive externa utbildningsanordnare och i en del fall samlat både för extern och kommunal utbildningsanordnare. Av nämndens verksamhetsberättelse framgår det inte någon uppföljning avseende verksamhet som utförs av externa utbildningsanordnare.

Vi kan genom vår granskning inte se att det sker någon samlad avtalsuppföljning över samtliga avtal som behandlas i nämnden. Inte heller kan vi påvisa att identifierade brister i samband med uppföljning av externa utbildningsanordnare kommit nämnden till del.

Vård- och omsorgsnämnden

Bedömning: Delvis.

Dokumenterad uppföljning av verksamhet som bedrivs av privata utförare sker av förvaltningen dels genom avtalsuppföljning, dels genom tillsyner. Nämnden får rapportering av kvalitetsuppföljning genom förvaltningens tillsynsberättelse samt på en översiktlig nivå genom verksamhetsberättelsen. Rapportering har inte ett särskild fokus på externa utförare utan omfattar såväl externa som kommunala utförare.

Förvaltningen har för år 2020 genomfört avtalsuppföljning för samtliga utförare. Vi kan genom vår granskning inte se att dessa behandlats i nämnden eller att det sker någon samlad avtalsuppföljning över samtliga avtal som behandlas i nämnden. Företrädare för vård- och omsorgsförvaltningen framhåller att återrapportering till nämnd för verksamhetsår 2020 kommer ske genom ett samlat resultat med analys i december 2021 och därefter årligen tillsammans med tillsynsberättelsen i mars.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlstad kommun genomfört en granskning av uppföljning och kontroll av privata utförare. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden säkerställer en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare. Granskningen av kommunstyrelsen avser främst om styrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, leder och samordnar uppföljningen och kontrollen av privata utförare.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att:

- kommunstyrelsen, inom ramen för sin uppsiktsplikt, **ej** säkerställt att det sker en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.
- gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.
- vård- och omsorgsnämnden **inte helt** har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare.

Den samlade bedömningen baseras på de för granskningen antagna revisionsfrågorna.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att *kommunstyrelsen* bereder ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare till fullmäktige.
- Att *kommunstyrelsen*, med hänsyn till sin uppsiktsplikt, ser till att få del av uppföljning från nämnderna som påvisar att uppföljning och analys av verksamhet som bedrivs av privata/externa aktörer genomförs.
- Att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* upprättar en övergripande anvisning för uppföljning av privata/externa utförare.
- Att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* och *vård- och omsorgsnämnden* i sin uppföljning tydliggör uppföljning, resultat och analys av privata/externa aktörer. Rimligen bör nämnderna tillse att förvaltningen upprättar en årlig samlad avtalsuppföljning (innehållande analys över avtalsföljsamhet) som behandlas i nämnden.

December 2021

Lars Dahlin

Michaela Nyman

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029–6740) (PwC) på uppdrag av Karlstad kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2021-05-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.