

## Försättsblad ärende 3b

– innehåller resterande handlingar till ärende 3b

# Revisionsrapport

Granskning av intern kontroll  
– investeringsprocessen



## Österåkers kommun

Karin Kärnekull  
Wallqvist

December 2012



2012-12-10

---

*Karin Kärnekull Wallqvist*  
Projektledare

---

*Anders Hägg*  
Uppdragsansvarig

# Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål	2
2.3	Revisionsmetod	3
2.4	Avgränsning	3
3	Resultat av genomförd granskning	4
3.1	Övergripande investeringsprocess	4
3.1.1	Investeringsprocessen, Budget 2012 och plan 2013-2014	4
3.1.2	Investeringsprocessen	6
3.1.3	Kommentarer	9
3.2	Organisation och rutiner säkerställer att investeringar sker i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer?	9
3.2.1	Bakgrund	9
3.2.2	Upphandlingsgruppen	10
3.2.3	Samhällsbyggnadsförvaltningen	10
3.2.4	Kommentarer	11
3.3	Styrning och uppföljning av investeringar	11
3.3.1	Bakgrund	11
3.3.2	Kommentarer	12
3.4	Rutiner för slutredovisning	12
3.4.1	Kommentarer	12
4	Granskning av investeringsprojekt	13
4.1	Åsättra hamn, muddring	13
4.2	Promenadstråk, kanalen	14
4.3	Konstgräs, Rydbo	14
5	Sammanfattande bedömning	15

# **1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har Kommunal Sektor inom PwC gjort en granskning av intern kontroll med inriktning på styrningen av investeringsverksamheten. Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om kommunen har ändamålsenliga rutiner för styrning och uppföljning av investeringsverksamheten.

Den revisionsfråga som ska besvaras är om:

*”Kommunstyrelsen och nämnderna har ändamålsenliga rutiner för styrning och uppföljning av investeringsverksamheten?”*

Granskningen har genomförts utifrån ett antal revisionskriterier samt genom att fyra kontrollmål formulerats och besvarats. Dessa finns närmare beskrivna i avsnitt 2.2.

Utifrån granskningens resultat gör vi bedömningen att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Vi har noterat att kommunen inte har någon beskrivning av investeringsprocessen och att de dokument vilka har identifierats som stödjande till investeringsprocessen endast mycket kortfattat redogör för definitionen av investering. Beslut om, uppföljning av samt efterkalkyl för enskilda investeringsprojekt finns endast i form av övergripande sammanställningar.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till Kommunstyrelsen för att stärka den interna kontrollen:

- Styrande dokument för investeringsprocessen bör tas fram.
- De rutiner som finns inom Samhällsbyggnadsförvaltningen för att löpande följa pågående investeringsprojekt bör dokumenteras och standardiseras.
- Den rapportering av pågående investeringar som sker till Kommunstyrelsen i egenskap av ansvarig nämnd behöver utvecklas för att stärka den interna kontrollen. Enligt vår bedömning är det motiverat med en mer utvecklad rapportering av investeringsverksamheten under löpande år. Nuvarande rapportering sker i huvudsak på aggregerad nivå. Återrapportering bör ske på objektsnivå för större projekt.
- Rutiner för slutredovisning av enskilda investeringsprojekt bör tas fram och redovisning ske till ansvarig nämnd/styrelse.

## **2 Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Nämndernas ansvar i arbetet med intern kontroll framgår av kommunallagen 6 kap 7 § ”: Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt”. Med tillräcklig intern kontroll avses i denna granskning att rutiner finns för att säkerställa att investeringsverksamheten styrs och följs upp på ett ändamålsenligt sätt.

En av revisorernas uppgifter enligt kommunallagen 9 kap 9 § är att ”utröna om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig”. Revisorerna har i sin analys av väsentlighet och risk identifierat behov att granska tillförlitligheten i investeringsprocessen. Granskningen omfattar dels kartläggning av rutinen i kommunen (en s.k. flödesbeskrivning) med genomgång av vilka steg som görs och vilka riktlinjer/anvisningar som kommunen har, dels stickprovsmässig kontroll av följsamhet mot regelverk för ett urval investeringsobjekt.

### **2.2 Revisionsfråga, revisionskriterier och kontrollmål**

**Den revisionsfråga som ska besvaras med anledning av granskningen är om:**

- Kommunstyrelsen och nämnderna har ändamålsenliga rutiner för styrning och uppföljning av investeringsverksamheten?

**Följande revisionskriterier är aktuella:**

- Kommunens regler och anvisningar
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunallagen

**Granskningen syftar till att besvara följande kontrollmål:**

- En investeringsprocess finns som säkerställer att investeringar sker utifrån korrekt fattade och väl underbyggda beslut.
- Organisation och rutiner säkerställer att upphandling av investeringar sker i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer.
- Rutiner för styrning och uppföljning finns som säkerställer en tillfredsställande kontroll under byggprocessen.
- Fastställda instruktioner för slutredovisning till ansvarig nämnd/styrelse finns.

### **2.3 Revisionsmetod**

Granskningen har skett genom intervjuer och samtal med redovisningschef, samhällsbyggnadschef, upphandlingschef, väg- och trafikchef, chefscontroller samt medarbetare vid kommunledningskontoret. Dokumentstudier har skett av budget och investeringsplaner, erhållen dokumentation och redovisningsinformation för valda investeringsprojekt, delegationsordning, samt upphandlingspolicy med tillhörande dokument.

En översiktlig granskning har skett för ett urval investeringsprojekt som fanns med i investeringsredovisningen för 2011. Följande investeringsprojekt har valts ut.

- Åsättra hamn, muddring
- Promenadstråk, kanalen
- Konstgräs, Rydbo

### **2.4 Avgränsning**

Granskningen inriktas mot att kartlägga och bedöma generella rutiner samt att genom urval/stickprov kontrollera följsamhet för ett antal investeringsprojekt.

## **3 Resultat av genomförd granskning**

### **3.1 Övergripande investeringsprocess**

En övergripande styrmodell/styrprocess för investeringsverksamheten saknas.

De styrdokument som hanterar investeringar är: "Budget 2012 och Plan 2013-2014" samt "Direktiv och anvisningar för budget 2013 och plan 2014-2015", där det senare är de anvisningar som avser budgetprocessen för 2012 och plan för 2013 och 2014. De styrdokument som styr investeringar för innevarande år är "Budget 2012 och Plan 2013 – 2013".

Beskrivning av investeringar i dokumentet "Budget 2012 och Plan 2013-2014":

- "Investeringar ska beräknas med ett bestående värde och en livslängd på minst tre år."

I styrdokumentet "Direktiv och anvisningar för budget 2013 och plan 2014-2015" finns följande beskrivning av hanteringen av investeringar:

- "Anslagsbindningen för investeringsbudgeten är på projektnivå. Ett projekt kan omfatta ett enskilt objekt, t.ex. simhall eller gång- och cykelväg i ett visst område. Investeringar på projektnivå kan sträcka sig över flera budgetår.

Ur långsiktigt perspektiv ska Samhällsbyggnadsförvaltningen uppdatera sin tioåriga investeringsplan med fokus på 3 senaste åren. Investeringsbudget fastställs årligt enligt kända faktorer. Eftersom investeringar verkställs vid olika tidpunkter under året kan ett budgeterat objekt helt eller delvis skjutas upp till kommande år. Sådan förändring ska fastställas av kommunstyrelsen. Vid framställning om investeringar skall tydligt framgå – utöver motiveringen för investeringen – även driftskostnadskalkyl för helt år.

Förbrukningsinventarier ska inte beräknas som investering. Finns någon investeringspost (projekt) som inte ska betraktas som investering bör den beräknas som drift."

#### **3.1.1 Investeringsprocessen, Budget 2012 och plan 2013-2014**

I Kommunfullmäktiges budget för 2012 finns en investeringsplan för åren 2012 – 2014. I investeringsplanen ingår även pågående investeringar som påbörjats innan år 2012. Den totala investeringsnivån enligt investeringsplanen framgår nedan.



<b>Investeringsbudget</b>	<b>Budget 2011</b>	<b>Budget 2012</b>	<b>Plan 2013</b>	<b>Plan 2014</b>
Kommunfullmäktige	0	0		
Kommunstyrelse	-3 000	-63 000		
Produktionsstyrelse	-3 000	-2 000		
Kultur- och utbildningsnämnd	0	0		
Vård- och omsorgsnämnd	0	0		
Byggnadsnämnd (SBN 2011)	-53 500	0		
Miljö- och hälsoskydds-nämnd	0	0		
Socialnämnd	0	0		
Central post (Friidrottsanläggning)		-10 000	-10 000	
<b>SUMMA (utgifter)</b>	<b>-59 500</b>	<b>-75 000</b>	<b>-70 000</b>	<b>-60 000</b>

<b>Markförsäljning</b>				
Kommunstyrelse	300	21 150		
<b>SUMMA (inkomster)</b>	<b>300</b>	<b>21 150</b>		

Som framgår av sammanställningen ovan ligger den årliga investeringsnivån enligt planen i spannet 59 till 75 Mkr för de aktuella åren.

Kommunstyrelsens investeringar avser:

- IT (datorer, servrar, webbplats, utrustning) 3 Mkr
- Mät (digitala kartor) 2,7 Mkr
- Exploatering (till följd av nya utbyggnadsområden) 2,25 Mkr
- Åsättra hamn muddring 8,8 Mkr
- Gator och vägar (Svinninge) 14,6 Mkr
- GC vägar (Svinninge och Margretelundsv.) 19,9 Mkr
- Lekplatser/parker 2,25 Mkr
- Övriga investeringar (belysning, utbyte kvicksilverlampor mm) 9,5 Mkr

I "Budget 2012 och plan 2013 – 2014" föreslår kommunstyrelsen att kommunfullmäktige beslutar om att bland annat "anslå 20 Mkr som investering för friidrottsanläggning under 2012-2013". I det förslag som sedan lämnas för bruttokostnader och intäkter för driftbudget och investeringsbudget per nämnd/styrelse finns dessa 2 ggr 10 Mkr ej med. De återfinns dock i tabellen över investeringsbudget (se ovan) med 10 Mkr 2012 och 10 Mkr 2013 (anledningen till att de ej finns med är att det var oklart vilken nämnd/styrelse som skulle ansvara för investeringen).

I dokumentet finns ett beslut där det framkommer att "Kommunstyrelsen får i uppdrag att ta fram praktiska rutiner tillsammans med beräkningsunderlag /berörda kalkyler för att säkerställa genomförande av exploateringsredovisning utifrån matchningsprincip. Detta ska redovisas i samband med nämndens internbudget för 2012." Detta uppdrag berör enligt ekonomienheten även investeringsredovisningen och är att tolka som att ett förbättringsarbete är påkallat även inom detta område.

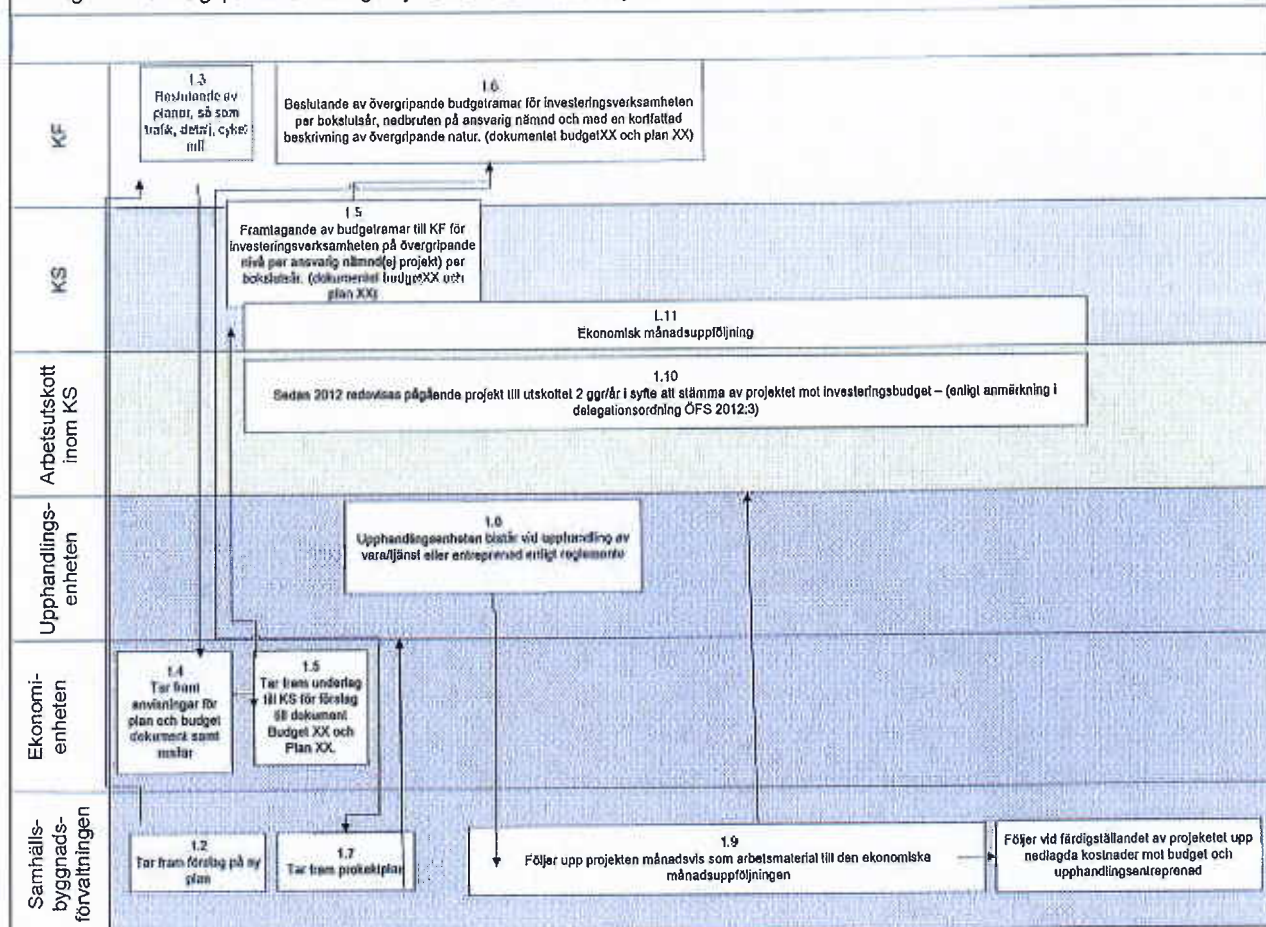
### *3.1.2 Investeringsprocessen*

Det saknas kommungemensamma riktlinjer för hur förstudier och program ska utarbetas. Det finns inte heller någon dokumenterad övergripande projektstyrningsmodell framtagen för de nämnder/verksamheter som bedriver investeringsverksamhet.

Det är främst Samhällsbyggnadsförvaltningen som hanterar investeringar. Då det, av olika anledningar, har varit omsättning av berörd personal inom förvaltningen och projektledning därför i stor utsträckning har köpts in som en del av det aktuella investeringsprojektet finns inga utarbetade enhetliga rutiner inom förvaltningen. Detta är identifierat och målbilden från förvaltningschefen är att när de nyrekryterade medarbetarna är på plats och har hunnit sätta sig in i den specifika problematiken ta fram stödjande process- och rutinbeskrivningar för att inom förvaltningen säkerställa en transparant och korrekt hanterad investering.

Den investeringsprocess som träder fram efter dokumentstudier och intervjuer är illustrerad i nedanstående bild.

## Kartlagd investeringsprocess – enligt styrdokument och intervjuer



### 1.1: Initiativ till ny plan tas

**Beskrivning:** behov av ny plan/förändring av befintlig plan identifieras.

### 1.2 Förslag till ny plan tas fram

**Beskrivning:** Utkast till ny plan tas fram exempelvis cykelplan, översiktsplan eller detaljplan.

**Ansvarig:** Kommunfullmäktige

**Utförare:** Samhällsbyggnadsförvaltningen

### 1.3 Beslut av ny plan

**Beskrivning:** Kommunfullmäktige beslutar om ny plan.

**Ansvarig:** Kommunfullmäktige

### 1.4 Anvisningar för ny budget och plan för period XX tas fram – inkl uppmaning att inkomma med investeringsäskanden

**Beskrivning:** Kommunstyrelsen ger ekonomienheten i uppdrag att ta fram anvisningar för nästkommande budget och planperiod samt som en del i denna samla in verksamheternas upplevda investeringsbehov för den nästkommande budget- och planperioden.

**Ansvarig:** Kommunstyrelsen

**Utförare:** Ekonomienheten är samordnande

### **1:5 Förslag till ny budget och plan tas fram med investeringsramar per nämnd**

**Beskrivning:** Utifrån politiska ambitioner, tidigare antagna planer och verksamheternas identifierade investeringsbehov arbetas det fram ett förslag på investeringsbudget. Denna ligger med i budgetdokumentet på övergripande nivå – enskilda investeringsprojekt preciseras ej (i budgeten för 2013 finns dock en redovisning på objektsnivå).

**Ansvarig:** Kommunstyrelsen

**Utförare:** Ekonomienheten är samordnande

### **1:6 Beslut om ny plan och budget inkluderande investeringsanslag för nästkommande budgetår och investeringsplan för följande två år**

**Beskrivning:** Kommunfullmäktige beslutar om ny plan och budget för nästkommande treårs period. Kommunstyrelsen har berett ärendet.

**Ansvarig:** Kommunfullmäktige

**Beredande:** Kommunstyrelsen

### **1:7 Projektplan tas fram**

**Beskrivning:** Utifrån beviljat investeringsanslag enligt av kommunfullmäktige antagen "budget och Plan" identifieras investeringsprojekten och projektplan tas fram. Denna är översiktlig.

**Ansvarig:** Respektive nämnd (enligt beviljat investeringsanslag per nämnd)

**Utförare:** exempelvis samhällsbyggnadsförvaltningen m.fl.

### **1:8 Upphandling genomförs av vara/tjänst eller entreprenad**

**Beskrivning:** Samhällsbyggnadsförvaltningen initierar ett behov av upphandling till upphandlingsenheten, som därefter har huvudansvaret för genomförande av upphandlingen. En eller flera personer från förvaltningen deltar för att framförallt precisera de krav som ska ställas på leverantörerna.

**Ansvarig:** Samhällsbyggnadsförvaltningen

**Utförare:** Upphandlingsgruppen på initiativ av Samhällsbyggnadsförvaltningen

### **1:9 Investeringsprojektet genomförs**

**Beskrivning:** Investeringen anskaffas/genomförs och slutförs

**Ansvarig:**

**Utförare:** Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för att genomföra investeringsprojektet. Projektledare utses och denna ansvarar för projektet. Investeringsprojektet följs upp som en del i den ekonomiska uppföljningen - projekten redovisas ej var för sig utan läggs ihop till en total för att redovisas till Kommunstyrelsen.

### **1:10 Uppföljning av investeringsbudget för innevarande år**

**Beskrivning:** Två gånger om året redovisas investeringsprojekt till KS:s arbetsutskott, för att avräkna nedlagda utgifter mot årets investeringsbudget. (Enligt nr: 15:5 i kommunstyrelsens delegationsordning daterad 2012-02-20.)

Uppdaterad kalkyl för enskilda projekt med kommentarer och förväntad prognos lämnas ej.

**Ansvarig:** Kommunstyrelsen

**Utförare:** Samhällsbyggnadsförvaltningen

### **1:11 Ekonomisk månadsuppföljning**

**Beskrivning:** Det ekonomiska utfallet redovisas till kommunstyrelsen inklusive en översiktlig rapport av investeringsverksamheten.

**Ansvarig:** Kommunstyrelsen

**Utförare:** Samhällsbyggnadsförvaltningen

### **3.1.3 Kommentarer**

Den process som har identifierats genom dokumentstudier och intervjuer är övergripande och saknar ändamålsenliga kontrollaktiviteter. Initiativ till investering kan komma från flera olika intressenter.

Det saknas kommungemensamma riktlinjer för hur förstudier och program skall utarbetas. Det är positivt att samhällsbyggnadsförvaltningen har identifierat detta och inom förvaltningen finns en medvetenhet om att de relativt skyndsamt bör ta fram interna beskrivningar och riktlinjer.

Vi rekommenderar:

- Att kommungemensamma riktlinjer för framtagande av förstudier och program till grund för investeringsbeslut fastställs. Inför varje investering bör redovisning av möjliga alternativ anges. Riktlinjerna bör även reglera hur de ekonomiska konsekvenserna för verksamheten skall belysas inklusive underbyggda investeringskalkyler med fleråriga prognoser för kapitaldrifts- och underhållskostnader.
- Att en tydlig projektstyrningsmodell tas fram och implementeras.

## **3.2 Organisation och rutiner säkerställer att investeringar sker i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer?**

### **3.2.1 Bakgrund**

Den upphandlingspolicy som finns är antagen av Kommunfullmäktige i Österåkers kommun hösten 2010. Av policyn framgår att all anskaffning i kommunen ska ske affärsmässigt, objektivt och på ett affärsetiskt riktigt sätt. Samordning ska ske där så är möjligt.

Alla verksamheter ska använda de avtal som tecknats i kommunen.

Upphandlingschefen har ansvar för långsiktig planering och övergripande beslut rörande upphandling.

Upphandlingsgruppen ansvarar för att alla upphandlingar genomförs i enlighet med kommunens riktlinjer och gällande lagstiftning. Upphandlingsgruppen ska vidare sprida information avseende upphandling inom kommunen.

Verksamhetsansvarig ansvarar för att i sin verksamhet utse ansvarig med särskilt ansvar för att inköp görs efter gällande avtal och är deltagande som referens i upphandling.

### *3.2.2 Upphandlingsgruppen*

Upphandlingsgruppen är organisatoriskt placerad inom ekonomienheten vid kommunstyrelseförvaltningen. Enheten består av fyra upphandlare, varav två har särskild kompetens inom entreprenadupphandlingar, samt en upphandlingschef.

Upphandlingsgruppen har ansvar för att genomföra alla upphandlingar i kommunen tillsammans med beställande verksamhet. Gruppen har även ansvar för all dokumenthantering.

Upphandlingsgruppen arbetar på uppdrag av kommunens nämnder och förvaltningar. Beställning av upphandling ska ske av chefer och budgetansvariga i verksamheterna. Det är verksamheterna som är kravställare i respektive upphandling.

Upphandlingsgruppen gör kontroller av kommunens samtliga leverantörer vilka har upphandlats via upphandlingsgruppen minst en gång per år. Upphandlingsgruppen gör vidare årlig kontroll avseende hur kommunens verksamheter gör avrop utifrån tecknade ramavtal.

### *3.2.3 Samhällsbyggnadsförvaltningen*

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för frågor som rör plan- och byggverksamhet, mark, exploatering, trafik och för frågor som rör miljö- och hälsoskyddsverksamhet. Förvaltningen har även ett övergripande ansvar för hantering av kommunens fastigheter, gator och vägar, grönområden, park-, trafik- och gatubelysningsanläggningar.

Förvaltningen ansvarar för mätningsteknisk verksamhet, kartproduktion och geografiska informationssystem.

Kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har delegerat upphandlingsbeslut i ovanstående ärenden till tjänstemän inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Samhällsbyggnadsförvaltningen har hanterat sina egna upphandlingar till dess att ny upphandlingsorganisation inrättades i kommunen, 2010. Från och med att upphandlingsorganisationen inrättades genomförs förvaltningens upphandlingar av denna. Samhällsbyggnadsförvaltningen initierar ett behov av upphandling till upphandlingsgruppen, som därefter har huvudansvaret för genomförande av

upphandlingen. En eller flera personer från förvaltningen deltar för att framförallt precisera de krav som ska ställas på leverantörerna.

Samhällsbyggnadsförvaltningen uttrycker att samverkan med upphandlingsgruppen idag håller på att utvecklas. Hittills har arbetet inte alltid fungerat tillfredsställande. Arbeta pågår med att utveckla rutiner för hur samverkan ska fungera i framtiden. En viktig fråga enligt förvaltningen är att de alltid ska godkänna den kravspecifikation som skickas med förfrågningsunderlaget.

Kontroll av fakturor avseende investeringsprojekt görs inom ramen för kontering och attest. Rutiner saknas för att stämma av och följa upp inkomna fakturor mot upphandlat avtal.

### **3.2.4 Kommentarer**

Vi bedömer att upphandlingsgruppen har utarbetat tydliga riktlinjer och rutiner för hur kommunens upphandlingar ska genomföras. Vidare har enheten utvecklat rutiner för avtalsuppföljningar och kontroller av leverantörer. Vi uppfattar det som att upphandlingsgruppen inte har kunskap om de avtal som tidigare tecknats inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Vår bedömning utifrån genomförd granskning är att avseende investeringsverksamheten finns en god kunskap om LOU:s krav och kommunens riktlinjer. Vid intervjuer har framkommit att upphandlingsgruppen och samhällsbyggnadsförvaltningen ej helt har samma uppfattning om hur en entreprenadupphandling ska hanteras.

## **3.3 Styrning och uppföljning av investeringar**

### **3.3.1 Bakgrund**

Huvuddelen av genomförandet av kommunens investeringsplan ligger under Samhällsbyggnadsförvaltningen med Kommunstyrelsen som ansvarig nämnd. Kommunstyrelsen har under 2012 behandlat ekonomisk uppföljning inklusive investeringsuppföljning vid åtta tillfällen. De ärenden som behandlats har varit budgetuppföljning per februari, mars, april, maj, juli, augusti, september och oktober. I samtliga dessa ärenden har en övergripande uppföljning av investeringsverksamheten skett. Uppföljningen har i huvudsak fokuserat på förväntat utfall av årets investeringar i relation till årets investeringsbudget. Redovisning på projektnivå saknas. Diskussion har förts inom Samhällsbyggnadsförvaltningen om att utveckla den löpande rapporteringen till Kommunstyrelsen.

Inom Samhällsbyggnadsförvaltningen finns informella rutiner för att löpande följa pågående investeringsprojekt. Baserat på underlag från ekonomisystemet används särskilda mallar för uppföljning och av pågående projekt. Särskilda rutiner för att säkerställa en rättvisande investeringsredovisning och följa upp den interna kontrollen finns inte. Vid intervjuer av personal vid förvaltningen framkommer att det saknas systemstöd och att mycket av det arbete som görs med avstämningar av projekt kräver mycket manuell handpåläggning och extra arbetsinsatser. Detta

skulle enligt de intervjuade kunna minskas med ett välanpassat systemstöd. Arbetet inom förvaltningen ska enligt uppgift i dagsläget präglas av stort fokus på förbättrad styrning och kontroll. En övergripande kontroll sker kontinuerligt genom de uppföljningar som sker på projektnivå månadsvis – i denna finns dock intet prognoskrav. Förvaltningen är medveten om att den interna kontrollen inom detta område måste bli bättre och avser att så snart ordinarie personal är rekryterad och på plats påbörja arbetet med att ta fram den stödjande och styrande dokumentation för investeringsprocessen som den aktuella förvaltningen behöver.

### **3.3.2 Kommentarer**

Vi bedömer att rutinerna inom samhällsbyggnadsförvaltningen för att löpande styra och följa pågående investeringsprojekt inte är helt ändamålsenliga. Rutinerna är inte fullt ut dokumenterade och standardiserade. Någon systematisk uppföljning av den interna kontrollen av pågående investeringsprojekt sker inte.

Vi bedömer att den rapportering som sker till Kommunstyrelsen i egenskap av ansvarig nämnd skulle behöva utvecklas för att stärka den interna kontrollen. Enligt vår bedömning är det motiverat med en mer utvecklad rapportering av investeringsverksamheten under löpande år. Som komplement till den övergripande rapporteringen skulle en avvikelserrapportering på projektnivå bidra till att skapa större tydlighet kring pågående investeringar och därigenom stärka styrningen.

## **3.4 Rutiner för slutredovisning**

Det saknas dokumenterade rutiner för slutredovisning till ansvarig nämnd.

Den ekonomiska slutredovisningen vilken genererar flytt från pågående investering till slutlig anläggningsgrupp bland anläggningstillgångarna i balansräkningen finns det rutiner, vilka dock inte är dokumenterade. Enligt redovisningschefen fungerar rutinerna tillfredsställande.

Redovisningsgruppen får i dagsläget ingen signal på att slutredovisning ska ske utan stämmer av med respektive controller efter Q1, Q2 samt Q3 ifall investeringarna är tagna i bruk och de därmed ska aktiveras (vilket leder till att driftskostnader, i form av räntekostnader och avskrivningar, beräknas och belastar ansvarig verksamhet). I samband med årsbokslutet aktiveras allt som ligger bokfört som investeringsprojekt och flyttas då till slutredovisade projekt eller pågående projekt.

### **3.4.1 Kommentarer**

Vi bedömer att det saknas dokumenterade rutiner för slutredovisning av färdigställd investering till ansvarig nämnd. Åtterrapporering av investeringsprojekt görs på aggregerad nivå till nämnd och då främst vad gäller avstämning av nedlagda utgifter jämfört med årets investeringsbudget.



## 4 Granskning av investeringsprojekt

En översiktlig granskning har skett för ett urval investeringsprojekt som genomförts under 2010 -2012. Följande investeringsprojekt har valts ut.

- Åsättra hamn, muddring
- Promenadstråk, kanalen
- Konstgräs, Rydbo

### 4.1 Åsättra hamn, muddring

Planerad investering är hänförlig till budgeten för 2011 respektive 2012. Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2010 att ianspråka 2,5 mnkr samt i oktober 2011 att ianspråka 8,8 mnkr i investeringsmedel för muddring av Åsättra hamn.

Upphandlingsgruppen har tillsammans med Samhällsbyggnadsförvaltningen genomfört upphandlingen av projektet.

Kontroll av upphandlingsförfarandet har avsett följande dokumentation: förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, utvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal.

Upphandling har skett 2011. Förfrågningsunderlaget är daterat 2011-05-27. Upphandlingen anges vara en förenklad upphandling. Sista dag för anbud anges till 26 juni 2011.

Det är två entreprenörer som gemensamt ska genomföra entreprenaden. Offererade kostnader enligt kontrakten uppgår till 8 154 360 kr (4 404 360 kr samt 3 750 000 kr), faktiskt nedlagda kostnader för åren 2011 och 2012 enligt redovisningen är 6 359 245 kr. Denna differens förklaras främst av projektet inte är slutredovisat ännu

Nedlagda utgifter – utgifter enligt redovisningen på projekt 1101 Åsättra hamn muddring:

2011 5 274 300 kr

2012 1 084 945 kr

Totalt 6 359 245 kr.

Vid genomgång av fakturor och verifikationer tillhörande projektet har noterats att extern projektledning anlåtats samt att ett antal "ÄTOR" (ändrings och tilläggs beställningar) gjorts och att det faktiska utfallet för projektet kommer att vara högre än de kostnader som ligger med i de upphandlade avtalen.

Projektet ligger i oktober 2012 som pågående investering och kommer inte att slutredovisas under innevarande år.

## **4.2 Promenadstråk, kanalen**

Planerad investering är hänförlig till investeringsbudgeten för 2011. Kommunfullmäktige beslutade i budgeten för 2011 (antagen 2010) att ianspråka 7,8 mnkr i investeringsmedel för övriga investeringar – inom denna grupp återfinns Promenadstråk, kanalen.

Upphandlingsgruppen hittar ingen dokumentation om gjord upphandling. Vid tidpunkten för upphandling av dessa torde den nya upphandlingsorganisationen varit uppbyggd – innan 2011 hanterade Samhällsbyggnadsförvaltningen sina egna upphandlingar utan stöd från upphandlingsgruppen.

Ytterligare kontroll av upphandlingsförfarandet har inte skett då tidigare granskning av upphandlingsrutiner gjord av PwC under 2011 och 2012 har visat på brister i rutiner och övergripande styrdokumentation .

Enligt redovisningen har projekt 0110 Promenadstråk Kanalen belastats med utgifter enligt:

2011 975 300 kr  
2012 810 878 kr  
Totalt 1 786 178 kr

Vid genomgång av fakturor och verifikationer tillhörande projektet har noterats att extern projektledning anlåtats samt att ett antal "ÄTOR" (ändrings och tilläggs beställningar) gjorts. Då någon av kommunfullmäktige eller KS antagen separat projektbudget inte har identifierats går det inte att bedöma om projektet har följt budget eller ej.

Projektet ligger i oktober 2012 som pågående investering och kommer inte att slutredovisas under innevarande år.

## **4.3 Konstgräs, Rydbo**

Planerad investering är hänförlig till investeringsbudgeten för 2010. Kommunfullmäktige beslutade i budgeten för 2010 (antagen 2009) att ianspråka 10 mnkr i investeringsmedel för Idrottsanläggningar (konstgräs Röllingby och Rydbo).

Upphandlingsgruppen hittar ingen dokumentation om gjord upphandling. Vid tidpunkten för upphandling av dessa hanterade Samhällsbyggnadsförvaltningen sina egna upphandlingar utan stöd från upphandlingsgruppen.

Ytterligare kontroll av upphandlingsförfarandet har inte skett då tidigare granskning av upphandlingsrutiner gjord av PwC under 2011 och 2012 har visat på brister i rutiner och övergripande styrdokumentation.

Enligt redovisningen har projekt 0279 Konstgräs Rydbo belastats med utgifter enligt:

2010 3 928 573 kr  
2011 43 100 kr  
Totalt 3 971 673 kr

Då investeringsbudgeten inte är nedbruten ytterligare och det inte i några granskade dokument framkommer vilken budget som fanns för projekt 0279 Konstgräs Rydbo går det ej att bedöma om projektet har genomförts inom beslutade ramar eller ej.

Projektet slutredovisades ekonomiskt till årsbokslutet 2011.

### **Kommentarer**

Det saknas vad vi funnit en tydlig återredovisning till Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige under året kring statusen på ovanstående projekt. Nya rutiner finns från och med 2012 då projekt ska redovisas mot budget två gånger per år i Kommunstyrelsens arbetsutskott.

Vi uppfattar att det pågår ett aktivt arbete i kommunen kring prioritering av identifierade investeringsbehov i syfte att eliminera alternativt skjuta fram investeringar i tiden. Detta arbete resulterar i vissa fall i beslut om ändring eller senareläggning av en investering. Det är enligt vår uppfattning inte helt tydligt vem som fattar dessa beslut samt hur återkoppling till Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige sker.

## **5 Sammanfattande bedömning**

Nedan redovisas vår sammanfattande bedömning utifrån de revisionsfrågor som varit utgångspunkt för granskningen.

*Hur säkerställs att investeringar sker utifrån korrekt fattade och väl underbyggda beslut?*

Vår uppfattning är att det pågår ett arbete i kommunen med att utveckla och förbättra investeringsprocessen. Vi har under granskningen tagit del av dokumentation som upprättats i syfte att tydliggöra arbetsgång och ansvarsfördelning avseende investeringsprocessen.

Sammantaget är vår bedömning att kommunens processer avseende handläggning av investeringar inte fullt ut säkerställer ändamålsenliga beslutsunderlag och kan förbättras. Dokumenterade regler och riktlinjer för handläggning av hela investeringsprocessen bör upprättas. Återkopplingen till Kommunfullmäktige kan förbättras inte minst mot bakgrund av att det kontinuerligt pågår ett arbete med att ompröva identifierade investeringsbehov i syfte att minska kommunens investeringsåtaganden.

*Hur säkerställs att upphandling av investeringar sker i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer?*

Det finns en fastställd upphandlingspolicy för Österåkers kommun. Därtill finns reglerat i delegationsordning och regler för anskaffningsbehörighet vilken beslutsordning som gäller beroende av den beloppsmässiga storleken på investeringen. Upphandlingar ska alltid ske via kommunens upphandlingsfunktion.

Vår bedömning utifrån genomförd förstudie är att avseende investeringsverksamheten finns en god kunskap om LOU:s krav och kommunens riktlinjer. I särskilda granskningar har revisionen dock iakttagit brister kopplat till följsamheten mot kommunens riktlinjer. En del av dessa brister har även noterats inom ramen för denna granskning.

*Vilka rutiner för styrning och uppföljning finns som säkerställer en tillfredsställande kontroll under byggprocessen?*

Det saknas kommungemensamma riktlinjer för hur förstudier och program ska utarbetas.

Det synes finnas fungerande rutiner finns inom Samhällsbyggnadsförvaltningen för att löpande följa pågående investeringsprojekt. Rutinerna är dock inte fullt ut dokumenterade och standardiserade.

Vi bedömer att den rapportering av pågående investeringar som sker till Kommunstyrelsen i egenskap av ansvarig nämnd skulle behöva utvecklas för att stärka den interna kontrollen. Enligt vår bedömning är det motiverat med en mer utvecklad rapportering av investeringsverksamheten under löpande år. Nuvarande rapportering sker i huvudsak på aggregerad nivå.

*Finns fastställda instruktioner för slutredovisning till ansvarig nämnd/styrelse?*

Det saknas enligt uppgift fastställda instruktioner för slutredovisning av genomförda investeringsprojekt till ansvarig nämnd. Vi har heller inte via genomgång av protokoll och uppföljningsdokument kunnat se att slutredovisningar av investeringar har skett.

## Försättsblad ärende 3c

– innehåller resterande handlingar till ärende 3c

Vård- och omsorgsnämnden

**Angående förstudie kring styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV**

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskande förstudie avseende styrning och anpassning av kundvalssystem enligt LOV (Lagen om valfrihetssystem) inom hemtjänsten. Resultatet av granskningen redovisas i bifogad rapport.

Sammantaget bedömer vi att Vård- och omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och anpassning till LOV med undantag för att man har olika avtal med utförarna. Vi rekommenderar därför nämnden att avsluta de avtal/beställningar som löper tillsvidare för att ersätta dessa med avtal som löper på tre år med möjlighet till ett års förlängning enligt nu gällande förfrågningsunderlag.

Revisorerna vill även lyfta fram vikten av att nämnden närmare analyserar vilka faktorer som ligger bakom ökningen av antalet timmar i hemtjänsten under perioden 2008 - 2011.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom och åtgärd och förväntar sig en återkoppling under våren 2013.

För revisorerna



Bengt Olin  
ordförande

**För kännedom:**

Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktiges presidium

# Revisionsrapport

## *Styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV*

Österåkers Kommun

*Lotta Ricklander  
Natalia Jonsson Erazo*

*december 2012*







## ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågan .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Avgränsning.....	2
2.4.	Metod.....	3
<b>3.</b>	<b>Lagen om Valfrihetssystem .....</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat.....</b>	<b>5</b>
4.1.	Införande och genomförande av LOV .....	5
4.1.1.	Ansökningsprocessen .....	5
4.2.	Gällande avtal och kommunens riktlinjer och policies för service .....	6
4.3.	Krav på leverantören .....	8
4.4.	Former för styrning och uppföljning.....	8
4.5.	Riktlinjer för den kommunala verksamheten .....	9

## **1. Sammanfattande bedömning och svar på revisionsfrågan**

På uppdrag av revisorerna i Österåkers kommun har PwC genomfört en granskande förstudie avseende styrning och anpassning av kundvalssystem enligt LOV(Lagen om valfrihetssystem) inom hemtjänsten.

Syftet med denna förstudie är att bedöma om styrningen och anpassningen av kundvalssystem till LOV är ändamålsenlig inom hemtjänsten. Revisionsfrågan som skall besvaras är:

### **Är Vård- och omsorgsnämndens styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV ändamålsenlig?**

Österåkers kommun har infört LOV inom hemtjänsten i enlighet med gällande regelverk. I och med att kommunen redan innan införande av LOV tillämpade kundval inom hemtjänsten hade analys och riskbedömning genomförts.

Vi bedömer att det finns tydlig information till såväl utförare och brukare via kommunens hemsida, tryckt material samt information via biståndshandläggare.

Sammantaget bedömer vi att vård- och omsorgsnämnden säkerställer att styrning och anpassning av LOV är ändamålsenlig med undantag avseende att man har olika avtal med utförarna.

Vi rekommenderar därför vård- och omsorgsnämnden att:

- Avsluta de avtal/beställningar som löper tillvidare för att ersätta dessa med avtal som löper på tre år med möjlighet att ett års förlängning enligt nu gällande förfrågningsunderlag.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Revisorerna i Österåkers Kommun har gett PwC i uppdrag att genom en förstudie granska huruvida styrningen och anpassningen av kundvalssystem till LOV är ändamålsenlig.

### **2.2. Syfte och revisionsfråga**

Syftet med denna förstudie är att bedöma om styrningen och anpassningen av kundvalssystem till LOV är ändamålsenliga i hemtjänsten. Revisionsfrågan som skall besvaras är:

Är Vård- och omsorgsnämndens styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV ändamålsenliga?

Följande kontrollfrågor ska beaktas och ingår i denna förstudie:

- Finns tydliga beslut om införandet av kundval enligt LOV? Följs lagens krav på löpande annonsering, "avtal" med alla kvalificerade, likabehandling m.m.
- Förbereds och genomförs anpassningen till LOV med god kontroll avseende verksamhet och ekonomi? Finns en riskanalys?
- Sker övergången till LOV med beaktande av gällande avtal med de olika utförarna/entreprenörerna? Finns tydliga mål och stämmer de överens med kommunens övergripande policier och riktlinjer för service till medborgarna?
- Finns tydliga krav på leverantörer och tjänster avseende kvalitet, ekonomi, redovisning av verksamhetens prestationer och kvalitet samt de övergripande målen? Är avtalen ändamålsenliga?
- Finns goda former för information till medborgarna och för brukarnas val? Finns ett icke-vals alternativ?
- Finns ändamålsenliga och tillförlitliga former för styrning, uppföljning och informationsöverföring?
- Finns tydliga riktlinjer för hur kommunens egen verksamhet får och ska agera? Får de tillräckligt stöd och information inför förändringen?

### **2.3. Avgränsning**

Förstudien har avgränsats till att endast omfatta de kontrollfrågor som nämns ovan samt till Vård- och omsorgsnämnden.

## **2.4. Metod**

Förstudien har genomförts med hjälp av dokumentstudier samt intervjuer. De intervjuade personerna är en controller, sakkunnig inom funktionshinder och sakkunnig inom äldreomsorgen i Österåkers kommun. Vi har tagit del av Österåker kommuns information avseende kundval inom hemtjänsten, Beslutsprotokoll från Vård- och omsorgsnämnden avseende införandet av LOV samt det förfrågningsunderlag som Österåkers kommun har sammanställt. Utöver detta har även externt material använts så som Lagen om valfrihetssystem (2008:962) och LOV – en introduktion som sammanställts från konkurrensverket.

### **3. *Lagen om Valfrihetssystem***

Lagen om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft 1 januari 2009 och är ett alternativ till upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Syftet med lagen är att ge brukaren tillgång till vissa tjänster med högsta möjliga kvalitet. På detta sätt ges brukaren själv möjlighet att välja den tjänst som passar bäst samtidigt som det underlättar för små och medelstora företag att konkurrera mot större företag som erbjuder liknande tjänster.

I LOV återfinns regler kring vad som gäller för kommuner och landsting som vill konkurrenspröva sin verksamhet genom att låta brukaren få välja utförare av vissa tjänster själv. I lagstiftningen ställs det krav på den process som kommun och landsting måste följa när valfrihetssystem finns i kommunen.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. *Införande och genomförande av LOV*

Vård- och omsorgsnämnden i Österåkers kommun beslutade under hösten 2008 att tillämpa lagen om valfrihetssystem. Efter detta beslut har fullmäktige beslutat att revidera nämndens reglemente så att nämnden gavs möjligheten att själva besluta om införandet av LOV. Fullmäktige fattade beslutet 2009-06-15.

Österåkers kommun har haft kundval inom hemtjänsten sedan 2005 genom s.k. auktorisation. Inför detta beslut genomfördes utredningar som syftade till att konstruera ett ersättningssystem som var konkurrensneutralt och rimligt i förhållande till kostnad för hemtjänsten. Utgångspunkter var den kommunala hemtjänstens verkliga kostnader.

Igångsättning av upphandling enligt LOV sker genom att ett förfrågningsunderlag utarbetas av verksamheten som publiceras på kommunens hemsida och en nationell databas. Österåkers kommun publicerade det första förfrågningsunderlaget den 1 december 2009.

Idag utgör den egna regin i Österåkers kommun knappt 70 % av den hemtjänst som finns inom kommunen och trenden är att den minskar och de privata aktörerna ökar. Det finns idag tre externa utförare som har avtal med kommunen. De externa utförarna har ökat sin andel av total hemtjänst med 10 procentenheter sedan 2008.

Vidare har antal genomförda hemtjänststimmar ökat med 23 % under perioden 2008 och 2011. Detta kan inte förklaras av ökning av andel äldre i motsvarande omfattning.

#### 4.1.1. *Ansökningsprocessen*

På kommunens hemsida ligger förfrågningsunderlaget samt de ansökningshandlingar som ligger till grund för kommunens beslut om intressenten ska antas som utförare.

Ansökningsprocessen som den externa utföraren hamnar i vid en ansökan omfattar olika enheter i kommunen.

Upphandlingsenheten är den enhet som tar emot ansökan. Enheten granskar att de formella kraven är uppfyllda såsom kreditvärdighet, skatter och avgifter och dyl. Ansökan skickas sedan vidare till sakkunnig personal inom socialförvaltningen. Sakkunnig och representant från biståndsenheten går igenom de krav som förfrågningsunderlaget ställer på den externa aktören för att se huruvida företaget uppfyller samtliga kvalitetskrav.

Uppfylls kraven som ställs i förfrågningsunderlaget blir det aktuella bolaget kallat till en presentation där både upphandlingsenheten och socialförvaltningen närvarar. Även biståndshandläggare deltar i hela utvärderingsprocessen.

Beslutet om företaget ska accepteras som utförare enligt LOV görs i samråd med socialförvaltningen, upphandlingsenheten och biståndshandläggaren.

Viktigt är att likabehandling uppnås genom det avtal som tecknas med utföraren, oavsett om leverantören är extern eller inom ramen för egen regi. Är utförare kvalificerade och uppfyller alla de krav som ställs i förfrågningsunderlaget kommer de att godkännas som valbara utförare av hemtjänst i kommunen.

#### **4.1.2. Kommentarer**

Österåkers kommun har infört LOV inom hemtjänsten i enlighet med gällande regelverk. Förberedelsearbetet har främst skett då valfrihet via auktorisation infördes. Vi bedömer att nämnden säkerställer en tydlig process för de företag som önskar bli utförare av hemtjänst.

### **4.2. Gällande avtal och kommunens riktlinjer och policier för service**

Fullmäktige i Österåkers kommun har antagit fyra övergripande mål för perioden 2011-2014. Ett av dessa mål avser äldreomsorgen:

- *Österåker ska erbjuda högsta kvalitet på omsorg för äldre och funktionshindrade*

I enlighet med detta mål försöker kommunen säkra kvalitén på de utförare som finns genom att ställa krav på utförarna men också genom att själva gå ut och besöka verksamheten, följa upp klagomål samt ett par gånger om året samla utförarna och diskutera verksamheten och utbytta erfarenheter med varandra.

Vid införandet av LOV 2009 fanns redan möjligheten att välja annan utförare än kommunen genom det som nämnts tidigare s.k. auktorisation. Inför införandet av LOV skickade kommunen ut information till de utförare som hade avtal genom auktorisation att de skulle ansöka via LOV. När LOV infördes i Österåker kommun kom de avtal som upplåtits via auktorisation att upphöra.

Kommunen annonserade sitt första förfrågningsunderlag i december 2009. Avtalen med utförarna speglar de krav som ställs i förfrågningsunderlaget. I de avtal som tecknades med utförare som antogs fram till 2012, löper avtalen tills vidare. Detta inkluderar den beställning som vård- och omsorgsnämnden gjort till produktionsstyrelsen.

Under våren 2012 reviderades förfrågningsunderlaget. Nytt förfrågningsunderlag publicerades i juni 2012. Vad gäller de avtal som tecknades utifrån det första förfrågningsunderlaget, valde nämnden att låta dessa avtal löpa vidare utan förändringar i avtalen, eftersom inga kvalitetskrav förändrades enligt uppgift.

De nya avtal som tecknas är tidsbegränsade till tre år med möjlighet till ett års förlängning.

Det finns vissa skillnader mellan det nya och gamla förfrågningsunderlaget. Förutom skillnaden i avtalstid som nämns ovan ställs det i det nya förfrågningsunderla-

get högre krav på den personal som anställs I det nya förfrågningsunderlaget ställs krav på att tillsvidareanställd personal ska ha utbildning i området och/eller ha två års erfarenhet av omvårdnadsarbete, detta gäller även för vikarier. I det gamla förfrågningsunderlaget framgår att relevant utbildning och/eller erfarenhet krävs, dock inget som är tidsbestämt.

Nya Avtal	Gamla Avtal
Ansökans giltighet 4 månader (2.2.2.) Ingen underleverantör tillåten (5.1.11.)	Ansökans giltighet är 6 månader (2,4) Underleverantör tillåten om kommunen godkänner (3.13)
Sekretess och säkerhet har nyare lagstiftning (5.1.16.)	Sekretess och säkerhet har äldre lagstiftning (4.15)
Kompetenser och erfarenheter skiljer sig åt	Kompetenser och erfarenheter skiljer sig åt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Specialist kompetens ska redovisas</li> <li>• Referensuppdrag äldre än 36 månader kommer inte att beaktas i ansökan</li> <li>• Uppdragsansvarig ska kunna hantera kommunens system</li> <li>• Tilltänkt personal ska ha utbildning eller minst två års erfarenhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen specifik rubrik avseende specialistkompetens</li> <li>• Ingen tidsbestämmelse avseende referensuppdragen</li> <li>• Tilltänkt personalens krav på utbildning och erfarenhet specificeras inte Se: 3.8.1. jmf 3.1.9. i det nya förfrågningsunderlaget</li> </ul>

#### 4.2.1. Ersättning till utförare

Enligt avtal med utförare ersätts utförarna utifrån utförd tid hos hemtjänstkunderna. I kommunen finns ett verksamhetssystem (Intraphone) som möjliggör att hemtjänstpersonal ringer in de tider som de arbetar hos kunderna.

Inom biståndsenheten finns en särskild ersättningshandläggare som granskar inkomna fakturor varje månad. Det förekommer ofta att utförd tid avviker gentemot beviljad tid. I dessa fall görs en återkoppling till biståndshandläggaren, som får bedöma om avvikelserna är godtagbara. Anledning till att utförd tid inte överensstämmer med beviljad tid kan bero på att kunden inte vill ha all tid utförd, har växelvärd etc. Om utföraren genomför mer tid än vad som beviljats, utgår ersättning endast om detta dokumenterats i verksamhetssystemet.

#### 4.2.2. Kommentarer

En viktig grundsten i LOV är att det finns lika villkor för alla utförare av den upphandlade tjänsten. Genom att Österåkers kommun antagit ett nytt förfrågningsunderlag, med viss förändrade villkor, uppnås inte detta fullt ut enligt vår bedömning. Vi anser att de avtal/beställningar som finns utifrån det gamla förfrågningsunderlaget bör avslutas så att samtliga utförare har samma villkor.



### **4.3. Krav på leverantören**

Det ställs krav på utförarna från kommunen avseende kompetenser, tjänster och uppföljningsmoment m.m. I förfrågningsunderlaget framkommer det tydligt vilka kompetenser de anställda samt verksamhetschefen ska ha för att kunna bli en utförare av hemtjänst i kommunen. Att det redan i förfrågningsunderlaget framgår vilka kompetenser och erfarenheter de anställda ska ha hos leverantören är ett sätt för kommunen att säkerställa att kvalitén hos hemtjänstutföraren är god.

Ett viktigt instrument att fånga upp hur kunderna upplever sin hemtjänstutförare är klagomål och synpunkter som inkommer. Klagomål kan komma både från brukarna själva eller från anhöriga.

I de fall klagomål eller synpunkter inkommer till kommunen ställs krav på utföraren att svara på detta inom 14 dagar.

För att fånga upp de klagomål som kommer direkt till utförarna ställer socialförvaltningen krav på utförarna att de två gånger om året ska redovisa och göra en sammanställning av de klagomål som de fått in. Utförarens sammanställning hantearas sedan av socialförvaltningen via den skriftliga rutinbeskrivningen som finns på förvaltningen avseende just klagomålshantering.

#### **4.3.1. Styrning och uppföljning**

Österåker kommun har olika system för uppföljning och styrning avseende LOV inom hemtjänsten.

Fyra gånger om året genomförs **samverkansmöten** med samtliga utförare inom hemtjänsten. Samverkansmötena syftar till att skapa en öppen dialog mellan utförarna och kommunens beställare. Dessa möten dokumenteras genom minnesanteckningar.

Varje år görs en **leverantörsuppföljning** av utförarna. Upphandlingsenheten ansvarar för uppföljningarna avseende de kommersiella leverantörerna, alltså inte egen regi verksamhet som inte är upphandlad. Denna uppföljning avser granskning av hur utförarna uppfyller kraven i avtalen. Ett antal fakturor granskas också inom ramen för denna uppföljning. Sakkunnig på socialförvaltningen deltar vid leverantörsuppföljningen.

Vartannat år görs en **fördjupad uppföljning** av utförarna. En rutin för detta har utarbetats; System för granskning och uppföljning. Inom ramen för denna granskning kontrolleras att utförarna efterlever de krav som ställs i förfrågningsunderlaget, att gällande krav enligt lagstiftning uppfylls samt att kommunens regler och riktlinjer följs. Granskning innefattar besök hos utföraren. Dessa fördjupade granskningar redovisas för vård- och omsorgsnämnden.

#### **4.3.2. Kommentarer**

Vård- och omsorgsnämnden har utarbetat tydliga rutiner för uppföljning och kontroll av utförarna inom hemtjänst. Såväl ekonomiska som kvalitativa kontroller görs

kontinuerligt. Vi bedömer att nämnden säkerställer att tillräcklig kontroll och uppföljning genomförs.

#### **4.4. Medborgarinformation**

Medborgarinformationen sköts via kommunens hemsida och biståndshandläggare. Från handläggaren får kunderna information om hur valet görs, vilka leverantörer som finns att välja emellan samt erhåller en kundvalsmapp där samtliga utförare beskriver sin verksamhet.

Vid en kundundersökning som genomfördes för ett par år sedan av Statistiska Centralbyrån, visade det sig att kunderna inte hade tillräcklig kunskap om möjligheten att välja. Detta har föranlett att biståndshandläggare alltid ger information om vilka utförare som finns, varje gång ett nytt biståndsbeslut ska fattas (minst en gång per år).

För de som inte vill välja hemtjänstutförare finns också ett icke-valsalternativ, i enlighet med lagstiftarens krav. I Österåker kommun använder man sig av en turordningslista avseende icke-valet. Detta innebär att samtliga utförare blir tilldelade uppdrag i turordning.

#### **4.5. Riktlinjer för den kommunala verksamheten**

Kommunens verksamhet ska agera på samma sätt som de externa utförarna. Skillnaden mellan hemtjänsten i egen regi och de externa utförarna är att efter 22:30 fram till klockan 07:00 bemannas hemtjänsten med personal från kommunen samt att larm tillhandhålls av kommunen.

Externa utförare får erbjuda tilläggstjänster såsom snöskottning, gardinupphängning, hundrastning m.m., vilket inte är möjligt för den egna regin.

Diskussioner har sedan införande av LOV vid flera tillfällen förts mellan kommunens hemtjänst och vård- och omsorgsnämnden avseende den ersättning som utbetalas. Socialförvaltningen genomförde därför under hösten 2011 en analys av hur ersättningen stämmer överens med de kostnader som verksamheten har, samt hur ersättningen ser ut i jämförelse med andra kommuner. Analysen resulterade i att de ersättningsnivåer som idag gäller anses vara rimliga i förhållande till kostnaderna och andra kommuners ersättningsnivåer.

2012-12-17

**Lotta Ricklander**

*Projektledare*



**Anders Hägg**

*Uppdragsledare*

Socialförvaltningen  
Sara Eriksson

**Tjänsteutlåtande**

2013-01-16

Dnr VON 2013/0004-007

Till Vård- och omsorgsnämnden

**Revisorernas rapport – Förstudie kring styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV****Förslag till beslut****Vård- och omsorgsnämnden beslutar att**

1. ställa sig bakom förvaltningens slutsatser över revisorernas granskning och överlämna det till revisorerna såsom nämndens förslag

**Redogörelse för ärendet**

På uppdrag av Österåkers kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskade förstudie avseende styrning och anpassning av kundvalssystem enligt LOV (Lagen om valfrihetssystem) inom hemtjänsten.

Revisorernas bedömning är att Vård- och omsorgsnämnden säkerställer en ändamålsenlig styrning och anpassning till LOV. Bland annat finns det tydlig information till såväl utförare som kommuninvånare via kommunens hemsida, tryckt material, samt information via biståndshandläggare. Det finns också tydliga rutiner för uppföljning och kontroll av utförarna inom hemtjänst, såväl ekonomiska som kvalitativa kontroller görs kontinuerligt.

Den brist revisorerna påpekar är att nämnden har olika avtal med utförarna. Detta beror på att förfrågningsunderlaget har reviderats. Revisorerna rekommenderar nämnden att avsluta de avtal/beställningar som löper tillsvidare enligt det gamla förfrågningsunderlaget för att ersätta dessa med avtal som löper på tre år med möjlighet till ett års förlängning enligt nu gällande förfrågningsunderlag.

**Förvaltningens slutsatser**

Förvaltningen föreslår att avtalen/beställningar enligt villkoren i det gamla förfrågningsunderlaget avslutas och ersätts med avtal/beställningar enligt villkoren i det nya förfrågningsunderlaget. Upphandlingsenheten är vidtalad och kommer att kontakta de leverantörer som det gäller.

**Bilagor**

Revisionsrapport Styrning och anpassning av kundvalssystem till LOV,  
december 2012

**Beslut bör delges**

Kommunfullmäktige



Anne Simmasgård  
Socialchef



Sara Eriksson  
Sakkunnig funktionshinder

## Försättsblad ärende 3d

– innehåller resterande handlingar till ärende 3d

---

**Revisionsrapport**  
***Österåker kommun***

***Uppföljning av insatser  
inom äldre- och handi-  
kappomsorgen***

Lars Högberg  
Sofia Regnell

Oktober 2012



## ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>2</b>
2.1.	Uppdrag.....	2
2.2.	Bakgrund.....	2
2.3.	Revisionsfråga.....	3
2.4.	Metod.....	3
<b>3.</b>	<b>Äldre- och handikappomsorgen i Österåker.....</b>	<b>5</b>
3.1.	Mål och styrdokument.....	5
3.2.	Organisation samt roll- och ansvarsfördelning.....	6
3.3.	Arbetsätt vid uppföljning av insatser för äldre- och funktionshindrade.....	6
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat.....</b>	<b>10</b>



## 1. **Sammanfattning**

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun fått i uppdrag att granska Vård- och omsorgsnämndens arbete och system för uppföljning av beslutade insatser inom äldre- och handikappomsorgen.

Granskningen ska utifrån ett antal revisionskriterier besvara följande revisionsfråga;

*Har Vård- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig uppföljning av insatserna inom äldre- och handikappomsorgen?*

Granskningen visar att det i allt väsentligt finns ett utvecklat och ändamålsenligt system och systematik för uppföljning och granskning av såväl kommuninterna som externa verksamhetsutförare. Den uppföljning och granskning som genomförs, dokumenteras och rapporteras till nämnden huvudsakligen av förvaltningens sakkunniga och MAS.

Nämndens uppföljning och granskning kan dock utvecklas och stärkas genom att biståndshandläggarnas roll och del i uppföljningen bättre integreras med den uppföljning som sakkunniga och MAS genomför. Detta för att säkerställa att det system för uppföljning som idag tillämpas, och att det samlade resultatet, också får avsedd effekt och genomslag i den vård som ges till enskilda brukare, de som i praktiken är föremål för de olika vårdinsatserna.

En relativt stor del av vården köps av externa utförare som kommunen inte har något ramavtal med. Det understyrker ytterligare vikten av en systematisk uppföljning på individnivå samt att denna integreras med den övriga uppföljning och granskning som nämnden genomför. Det fastställda och nuvarande systemet för uppföljning och granskning som idag praktiseras i kommunen håller inte tydligt samman dessa delar och inblandade parter.

Det är positivt att nämnden nyligen har fastställt att ett ledningssystem för kvalitet kopplat till de allmänna råd och föreskrifter som Socialstyrelsen fastställt ska införas. Vi uppfattar att det ger bättre förutsättningar att kunna hålla samman det fortsatta kvalitetsarbetet och uppföljningen inom äldre- och handikappomsorgen. En uppföljning som inte enbart säkerställer att vården innehållsmässigt lever upp till de lokala målen utan som också tillgodoser den enskildes behov.

I rapportens avslutande kapitel lyfts ett antal utvecklingsområden fram.

## 2. Inledning

### 2.1. Uppdrag

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun granskat om kommunen på ett ändamålsenligt sätt följer upp de insatser som görs inom äldre- och handikappomsorgen.

Uppdraget omfattar Vård- och omsorgsnämnden.

De förtroendevalda revisorernas uppgift enligt kommunallagen 9:9 är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

### 2.2. Bakgrund

Kommunens ansvar för insatser inom äldre- och handikappområdet, SoL resp LSS, utförs antingen inom den egna organisation eller av extern avtalsknuten utförare. Externa utförare kontrakteras av huvudmannen, kommunen, i enlighet med LoU (Lagen om offentlig upphandling) eller LOV (Lag om valfrihet).

Oavsett utförare har kommunen ansvar för att medborgarna tillförsäkras en omvårdnad ”som på demokratins och solidaritetens grund främjar människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt aktiva deltagande i samhällslivet, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.” (SoL)

”Verksamhet enligt denna lag skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som anges i 1 §. Målet skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Verksamheten enligt denna lag skall vara av god kvalitet och bedrivs i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Verksamheten skall vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde skall i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.” (LSS)

När vården av kommunal angelägenhet har lämnats över till annan skall nämnden försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i den enskilda verksamhet från vilken nämnden upphandlat tjänster för att fullgöra skyldigheter enligt SoL eller åt vilken nämnden genom avtal 17§ LSS uppdragit att tillhandahålla insatser enligt samma lag.

Kvaliteten i den av kommunerna tillhandahållna omvårdnaden och servicen har under hösten varit föremål för en nationell uppmärksamhet i media som lett till ett flertal initiativ från företrädare för såväl regering som kommuner. Bland annat har frågor rests avseende kommunernas uppföljning av den verksamhet som bedrivs inom äldre- och handikappomsorgen.

## 2.3. Revisionsfråga

*Har Vård- och omsorgsnämnden en ändamålsenlig uppföljning av insatserna inom äldre- och handikappomsorgen?*

### Revisionskriterier

- Ledningssystemet omfattar uppföljningsbara mål utifrån SoL och LSS
- Kvalitetsarbetets inriktning och omfattning är anpassat till vad som krävs för att uppnå verksamhetens mål
- Ansvarsfördelningen i kvalitetsarbetet är tydlig
- Enskilda, grupper (t.ex. Brukargrupper) och personal görs delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten
- Kvalitetsarbetet dokumenteras och följs upp kontinuerligt
- Kvalitetsuppföljningen omfattar såväl egen som avtalad verksamhet i samma omfattning

## 2.4. Metod

Granskningen baseras på genomgång av olika styrdokument såsom gällande lednings- och kvalitetssystem, tjänstedeklarationer, system och rutiner för verksamhets- och avtalsuppföljningar samt exempel på sådana. Vi har också studerat ett urval avtal med externa och interna utförare.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän och representanter inom följande funktioner i kommunen;

- Socialchef
- Upphandlingsfunktion
- Myndighets- och beställarfunktion
- Sakkunniga biträden för äldre- och handikappomsorgen samt MAS<sup>1</sup>
- Verksamhetschef Vård - och omsorg
- Enhetschef vid ett korttidsboende samt enhetschef för daglig verksamhet
- Brukarorganisationer

<sup>1</sup> Medicinskt ansvarig sjuksköterska

Under september månad genomfördes även verksamhetsbesök på en korttidsenhet, ett trygghetsboende och en daglig verksamhet i kommunens egen regi.

Granskningen har huvudsakligen genomförts under juni till september 2012.

## 3. Äldre- och handikappomsorgen i Österåker

### 3.1. Mål och styrdokument

Kommunfullmäktige har fastställt fyra inriktningsmål för mandatperioden 2011-2014. Ett av dessa, som har stark bäring för denna granskning, är att "Österåker ska erbjuda högsta kvalitet på omsorg för äldre och funktionshindrade".

Vård- och omsorgsnämnden har i sina mål och uppdragsbeskrivningar utifrån detta formulerat följande övergripande mål:

*"Äldre och funktionshindrade ska kunna leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha tillgång till vård och omsorg av god kvalitet. Verksamheten ska präglas av en humanistisk människosyn, en helhetssyn på människan, trygghet och självständighet för den enskilde, ett professionellt förhållningssätt och kompetens hos personalen samt ett effektivt utnyttjande av resurser".*

Nämnden har vidare fastställt ett antal mer operativa verksamhetsmål för 2012:

- Andel medborgare som är aktuella för utredning och/eller insats upplever sig blivit väl bemötta ska öka.
- Andel medborgare som är aktuella för utredning och/eller insats upplever sig blivit väl bemötta ska öka.
- Antal insatser och tjänster där den enskilda kan göra aktiva val ska öka.
- Andel personer som bor på särskilt boende och som är nöjda med social samvaro och aktiviteter ska öka.

Kvalitetspolicyn i kommunen, som fastställdes av KF 2010-06-14, som är en del av kommunens styrmodell, omfattar all verksamhet inom Österåker kommun. Policyn betonar bland annat att medborgarna ska vara nöjda med kommunens tjänster och att tjänsterna ska åstadkomma största möjliga nytta med de resurser som finns att tillgå. Kvalitetspolicyn betonar även att brukaren ska kunna förvänta sig ett gott bemötande samt att kommunen arbetar aktivt med att mäta och utveckla sin kvalitet.

Enligt vård- och omsorgsnämndens tjänstedeklarationer ska den som behöver hjälp med att klara vardagen få hemtjänst för att kunna bo kvar och känna sig trygg i det egna hemmet. Den som har en funktionsnedsättning och som behöver hjälp ska få ett stöd som bidrar till att denne kan leva ett självständigt liv. Enskilda som har behov av att bo på särskilt boende ska ha möjlighet till en aktiv, meningsfull och stimulerande vardag.

### **3.2. Organisation samt roll- och ansvarsfördelning**

Österåker kommun är sedan 2008 organiserad enligt beställar- och utförarmodell.

Enligt fastställt reglemente för Vård- och omsorgsnämnden (antaget av kommunfullmäktige 2010-12-13) har nämnden i uppgift att "bedöma behovet av vård och omsorg samt verka för ett allsidigt och varierat utbud med hög kvalitet som tillgodoser vårdtagares och anhörigas önskemål om vård och omsorg". I uppdraget ingår också att följa upp om denna verksamhet utförs i enlighet med fastställda tillämpningsföreskrifter. Nämnden har även ansvar för hur det övergripande brukarinflytandet kan utvecklas.

Vård- och omsorgsnämnden har två roller. En som myndighet vad gäller den utrednings- och biståndsbedömningsprocess som ligger till grund för beslutsfattande i enskilda ärenden. Nämndens myndighetsroll kan sammanfattat beskrivas som ansvar för de formella kraven som lagstiftningen anger vad gäller rättssäkerhet i handlägningsprocessen. Vidare har nämnden en roll som beställare och uppdragsgivare i förhållande till de parter och verksamheter som på nämndens uppdrag har till uppgift att utföra verksamhet. Kommunens centrala upphandlingsfunktion bistår, på nämndens uppdrag, med sakområdeskompetens inom upphandlingsområdet för att säkerställa upphandlingsprocessen. Förvaltningens sakkunniga kopplas in i upphandlingsprocessen när det gäller beaktande av de verksamhetsspecifika frågorna och att dessa beaktas i förfrågningsunderlag.

Socialförvaltningens sakkunniga för äldre- och funktionshinder är ansvariga för att granska verksamheterna (den kommunala produktionens verksamheter, verksamheter som drivs på entreprenad samt verksamheter som är upphandlade med ramavtal). De externa platser som köps utanför upphandlade avtal granskas och följs upp av ansvarig biståndshandläggare. I de sakkunnigas uppdrag ingår också omvärldsbevakning, att ta emot enskilda klagomål och att vara referenspersoner vid upphandling av nya verksamheter.

### **3.3. Arbetsätt vid uppföljning av insatser för äldre- och funktionshindrade**

Vård- och omsorgsnämnden fastställde 2008-05-27 ett system för uppföljning och granskning av verksamheter inom vård- och omsorg för äldre och funktionshindrade. Systemet betonar kopplingen till det nationella regelverket, Socialtjänstlagen, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, Hälso- och sjukvårdslagen samt de skrivningar och intentioner som gäller kvalitet. Det nationella regelverket har som mål att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Vidare betonas i det fastställda systemet de föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen har gett ut och som gäller ledningssystem för kvalitet i verksamheten samt föreskrifterna avseende handläggning och dokumentation.

Vård- och omsorgsnämnden har i systemet fastställt vilka verksamheter som ska följas upp:

- Den kommunala produktionens verksamheter
- Verksamheter som drivs på entreprenad
- Verksamheter upphandlade med ramavtal ska följas upp ur ett individperspektiv

Av systemet för uppföljning och tillsyn framgår även vilka metoder ska användas vid uppföljning och granskning av ovanstående verksamheter:

- *Regelbundna möten*  
Uppföljning och samverkansmöten ser regelbundet mellan nämndens förvaltning och utförare ur ett övergripande perspektiv
  - ✓ Ur ett individperspektiv ska uppföljningen ske 1 gång/år av LSS-handläggare
  - ✓ Inom området *funktionshindrade* ska uppföljning/samverkansmöten hållas med utförare i egen regi, enskilda verksamheter och auktoriserade verksamheter 2 gånger/år

Förvaltningens sakkunniga initierar och leder dessa samverkansmöten.

- *Kundernas uppfattning om kvaliteten*
  - ✓ Enkät till personer och anhöriga ska genomföras vartannat år
  - ✓ Vid fördjupad granskning ska kundens/boendes synpunkter och situation inhämtas med metoder anpassade efter den enskilde och verksamheten
  - ✓ Utförarna uppmanas att årligen redovisa resultat av sina kundundersökningar
  - ✓ Synpunkter och klagomål som handläggs i verksamheterna redovisas en gång per halvår till förvaltningen. Allvarigare klagomål meddelas förvaltningens uppföljningsansvariga direkt
- *Årlig granskning/tillsyn*  
Frågeformulär besvaras årligen angående
  - ✓ Personal (personalstat, kompetensutveckling etc)
  - ✓ Kvalitetssystem (fel och brister, synpunkter och klagomål, kundundersökningar etc)

Dokumentationsgranskningen görs en gång per år

- *Löpande redovisning*  
Lex Sarah anmälningar/utredningar och anmälningar/utredningar av missförhållanden enligt 24 a § LSS, redovisas två gånger/år, avvikelser enligt Lex Maria redovisas löpande till ansvarig MAS inom landstinget. Klagomål och synpunkter redovisas två gånger per år såtillvida inte ärendet är av allvarlig art.

▪ *Fördjupad granskning*

Vartannat år görs en fördjupad granskning hos utförarna. Granskningen anpassas till vilken verksamhet som kundenkät går ut till. Fördjupad granskning kan också göras på förekommen anledning. Plan för de fördjupade granskningarna görs upp tillsammans med enhetscheferna.

Granskningen görs vid besök i verksamheten. Frågor ställs till ledning och personal samt till biståndshandläggare. Dessutom ska synpunkter från kunder/boende och eventuellt anhörig/närstående inhämtas på lämpligt sätt.

Granskningen genomförs utifrån utarbetade checklistor som bland annat omfattar;

- Personal – bemanning och kompetens
- Boendet – lokaler och miljö
- Verksamhetsinnehåll
- Boendets kvalitetsarbete.

Förvaltningens sakkunniga ansvarar tillsammans med MAS för planering och genomförande av dessa granskningar och tillsyner.

Sedan oktober 2011 har socialförvaltningen börjat genomföra individuella uppföljningar på vård- och omsorgsboenden inom äldreomsorgen. Anledningen till detta var att nämnden efterfrågade en bättre insyn av hur äldre som är bosatta på externa vård- och omsorgsboenden i kommunen uppfattar verksamhetens vård och omsorg samt att granska om dokumentationen som förs på boendet är relevant och uppdaterad.

▪ *Biståndshandläggarnas erfarenheter*

Biståndshandläggarna har ansvaret för uppföljning i individuella ärenden med pågående biståndsinsats. Uppföljning av dessa görs årligen i all verksamhet om den enskildes hjälpbehov inte har förändrats under perioden. Kvalitetssäkring av myndighetsutövningen görs genom uppföljning av biståndsbeslut i förhållande till den genomförandeplan som utföraren ska upprätta tillsammans med brukaren.

Inom hemtjänsten sker även en månatlig uppföljning av utförd tid i förhållande till beviljad tid för samtliga pågående ärenden.

Utöver ovanstående finns också en utarbetad struktur för *avtalsuppföljning* vilken genomförs av kommunens upphandlingsenhet. Uppföljningen sker enligt den så kallade Växjömodellen, vilket innebär en leverantörsuppföljning av ansvarig upphandlare minst en gång per år. Vid detta tillfälle görs en förnyad kreditvärdering via Creditsafe av utföraren. Vidare görs uttag av stickprovsfakturor som jämförs med avtalade villkor, uttag av statistiska uppgifter, förnyande av försäkringsbrev liksom kontroll av att underleverantörer hanteras i enlighet med avtalet. Vid



avtalsuppföljningarna deltar de sakkunniga samt MAS. Protokollen från dessa möten diarieförs.

Kommunen har sedan några år tillbaka inrättat en *rutin för hantering av synpunkter och klagomålshantering*. Dessa kan lämnas via särskild blankett eller på kommunens hemsida. Klagomål och synpunkter kan även lämnas direkt till någon av utförarna där ansvarig ska göra en bedömning av klagomålet och åtgärda bristerna för att sedan återkoppla detta till medarbetare på enheten samt senare följa upp och se till att vidtagna åtgärder har fått avsedd effekt. Allvarigare klagomål ska anmälas till de sakkunniga direkt. Inkomna klagomål rapporteras till och sammanställs av förvaltningens sakkunniga och redovisas till nämnden halvårsvis. Andelen klagomål har ökat de senaste åren.

Brukarorganisationernas delaktighet sker i medborgardialoger där representanter från kommunen samt brukarorganisationerna träffas ungefär tre gånger per halvår. Brukare och anhöriga görs även delaktiga i kvalitetsarbete genom de enkäter som genomförs vartannat år. Utförarna får besvara frågor angående personal och kvalitetssystem årligen.

Fördjupade granskningarna och tillsyner görs som både anmälda och oanmälda besök i verksamheterna. För dessa granskningar och tillsyner har det utvecklats en struktur som bland annat innebär att frågor ställs till ledning, personal och att synpunkter hämtas in från brukare och anhöriga.

I särskild bilaga finns en sammanställning som beskriver den verksamhetsuppföljning och rapportering som genomförts till nämnden under perioden augusti 2011 och till och med september 2012.

## 4. Granskningsresultat

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det i allt väsentligt finns en fastställd struktur och en tydlig roll- och ansvarsfördelning i uppföljningsprocessen av insatser inom äldre- och handikappomsorgen. Nämnden har nyligen, 2012-06-19, fattat beslut om att ett ledningssystem för kvalitet ska införas.

Den uppföljning och granskning som genomförs av nämnden gäller oavsett driftsform, om verksamhet bedrivs i egen regi i kommunen eller om den bedrivs av externa utförare i kommunen. Det finns dock vissa skillnader, framför allt gällande de platser inom särskilda boendeformer som av olika anledningar köps av externa entreprenörer med vilka kommunen inte har upphandlade avtal. Uppföljningsansvar av den vården är biståndshandläggare för det enskilda ärendet och ingår därför inte i den uppföljning, granskning och tillsyn som förvaltningens sakkunniga eller MAS genomför.

Enligt uppgift från upphandlingsenheten köper nämnden relativt frekvent sådana vårdplatser. Det finns flera bakomliggande motiv till detta. Bland annat handlar det om att säkerställa verkställighet av gynnande beslut inom de tidsramar som regelverket anger. Vidare kan det handla om enskilda biståndstagare som ansöker om vård och en specifik plats för vården i annan kommun.

För den operativa uppföljningen och granskningen har det utvecklats en metodik som innehåller olika verktyg och mallar. Framför allt gäller detta den uppföljning och tillsyn som sakkunniga och MAS genomför både genom anmälda och oanmälda besök på enheterna.

Vi bedömer att det finns en systematik i nämndens uppföljning som fångar in och beskriver verksamheterna utifrån olika perspektiv:

- **Kommunövergripande**

Genom de enkäter som vartannat år genomförs av nämnden och som riktar sig till både brukare och deras anhöriga.

Nämnden använder också de öppna jämförelser som Sveriges kommun- och landstingsförbund sammanställer och lämnar. Genom dessa finns möjlighet att ta del av uppgifter rörande äldreomsorgen och stödet till funktionshindrade. Jämförelserna beskriver verksamheterna ur ett kvalitativt, resursmässigt och ekonomiskt perspektiv.

Kommunen deltar också i de kund- och brukarundersökningar som SCB genomför.

- **Målgruppsrelaterad**

Vilket huvudsakligen sker genom den uppföljning som förvaltningens sakkunniga inom sina olika funktionsområden genomför tillsammans med MAS. Uppföljningen görs genom både anmälda och oanmälda verksamhets-

besök på olika enheter enligt en utarbetad och fastställd struktur. Resultatet av denna uppföljning dokumenteras i särskilda granskningsrapporter vilka redovisas för nämnden.

Utöver den uppföljningen, som har en stark tillsynsprägel, sker även en uppföljning i dialogform där företrädare för förvaltningen, sakkunniga, MAS och biståndshandläggare tillsammans träffar representanter för utförarna. Även dessa så kallade samverkansmöten följer en fastställd agenda och protokollsförs.

- **Individfokuserad**

Genom den uppföljning av biståndsbeslut som ansvariga biståndshandläggare genomför i enskilda ärenden och pågående beslutade insatser.

Uppföljningen har under de senare åren fått en fastare struktur och omfattar idag även de insatser som genomförs i köpta vårdplatser som ej omfattas av ramavtal.

Denna uppföljning har starkt fokus på den enskilde vårdtagaren och tillgodoseendet av dennes behov, de som ligger till grund för biståndsbeslutet. Uppföljningen följer i övrigt inte den struktur som i övrigt gäller för övriga utförare och som genomförs av de sakkunniga och MAS.

Vi vill lyfta fram behovet av utvecklingsinsatser inom följande delar:

- Systemet för uppföljning, tillsyn och kvalitetssäkring vad gäller omsorgen om äldre och funktionshindrade har idag i Österåkers kommun ett huvudsakligt fokus på kommunen som myndighet, beställare och uppdragsgivare.

För kommunen som helhet behöver det utvecklas ett kvalitetsledningssystem som håller samman och som är styrande för såväl den kommunala utförarverksamheten som externa utförare. Den kommunala utförarverksamheten efterfrågar idag ett system för kvalitetssäkring och kvalitetsutveckling som är gemensamt för alla inblandade parter.

De avtal och kvalitetssystem som vi studerat och som gäller externa utförare visar på en bred flora av system för kvalitetsledning och kvalitetsutveckling. Vid upphandlingstillfällen krävs att utförarna redovisar vilka kvalitetssystem de använder. Något motsvarande krav uppfattar vi inte finns i de beställningar som nämnden idag har med den kommunala produktionen.

- Ett kvalitetsledningssystem behöver också omfatta lokala och uppföljningsbara mål. Idag har systemet för uppföljningen och granskning av insatser inom äldre- och handikappomsorgen en huvudsaklig bäring på de mål och krav som framgår av det nationella regelverket.
- Biståndshandläggarnas roll och del i den målgruppsinriktade uppföljningen och granskningen behöver uppmärksammas. Framför allt handlar det om

att biståndshandläggarnas roll och medverkan behöver göras tydlig och säkerställas i samverkansmötena. Vi uppfattar att handläggarnas deltagande i dessa möten inte får den prioritet som är nödvändig vilket är en avvikelse ifrån det system för uppföljning och tillsyn som nämnden fastställt. Sambanden och kopplingen av erfarenheter från den målgruppsinriktade uppföljningen och den som sker i individärenden behöver stärkas. Det handlar om att de åtgärder, som vidtas med anledning av identifierade brister i uppföljningen, också får genomslag och avsedd effekt för den enskilda brukaren.

Vi lyfter fram detta mot bakgrund av flera av de sakkunnigas granskningsrapporter, och som redovisats nämnden, pekar på att det finns kvalitetsmässiga skillnader mellan de olika särskilda boendena men också på tydliga brister. Exempelvis gäller det torftig boendemiljö och brist på stimulans för de enskilda, att verksamhetens struktur kan utvecklas, att rutiner, mål och förhållningssätt behöver förankras hos personalen, att de boende enligt ledning och personal inte får den service eller omsorg och vård som de behöver eller att de boende inte har tillgång till promenader och samtal. Exempel som vi uppfattar som allvarliga i förhållande till de övergripande mål som nämnden har fastställt.

Detta visar att biståndshandläggarnas roll i den samlade uppföljningen behöver utvecklas. Ytterst handlar det om att nämndens samlade uppföljning och granskning av vården ska säkerställa att vården är utformad och genomförs på ett sådant sätt att den tillgodoser den enskildes behov.

- Uppföljningen, och säkerställande av kvalitet, i den vård som sker i köpta vårdplatser som är direktupphandlade behöver genomföras mera systematiskt mot bakgrund av att nämnden frekvent köper sådan vård.
- Brukarorganisationer eller andra företrädare för brukare eller boenden på de särskilda boendeformerna behöver göras mera delaktiga i arbetet med att utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.

Vår bild är att boenderåd på de särskilda boendena, samt medborgardialogerna, för ledningen på boendet idag främst fungerar som forum för givande av information. Något motsvarande brukarråd finns inte för enskilda som har insats genom hemtjänsten.

**Lars Högberg**  
Projektledare

  
**Anders Hägg**  
Uppdragsledare

**Bilaga - Redovisning av uppföljning till Vård- och omsorgsnämnden  
aug 2011 tom sep 2012**

Datum / Typ av rapportering	MÅS	Klagenå	Fördelningsnämning korttidsenheten Almqvist Dagverksamhet Vårdbo	Åtgärdsplan Enebacken och Solskiftet, redovisning av åtgärdsplaner	Individaella uppföljningar	Öppna till besök	Övergripande uppföljning
2011-08-23							
2011-10-04							
2011-11-22	Solskiftets äldreboende						
2011-12-20				Österåkers dagverksamhet Österåkers korttidsenhet			
2012-01-24						Solskiftets äldreboende	Redovisning av medel för aktiviteter och stimulans på Enebacken, Solskiftet och Vårdbo
2012-01-25							Förändring av förändrad sjuksköterskebemannning Solskiftet och korttidsenheten
2012-02-21		Sammanställning 2011-07-01 tom 2011-12-31					
2012-02-21							SKI:S rapport Öppna jämförelser
2012-02-21							Bemötandeundersökning en genomförd november 2011
2012-03-27							Kommunens genomförda kvalitetsmätning redovisat för tillfället
2012-03-27							Fördelning av medel för aktiviteter och stimulans i vardagen för boende på Enebacken, Solskiftet och Vårdbo
2012-03-27							Information angående redovisning av verksamhetsplaner 2012 för Enebacken, Solskiftet och Vårdbo
2012-03-27							Information om genomförd medborgardialog KPR
2012-04-24							Rapport genomförd verksamhetstillsyn av Socialstyrelsen på korttidsenheten
2012-05-22	Information ang återrapportering av vidtagna åtgärder vid korttidsenheten utifrån Socialstyrelsens verksamhetstillsyn. MÅS informerar om övriga vidtagna åtgärder						Information ang återrapportering av vidtagna åtgärder vid korttidsenheten utifrån Socialstyrelsens verksamhetstillsyn.
2012-06-19	Rapport. Kvalitetsgranskning av den kommunala hälso- och sjukvården		Malvägen stöd och service. Rapport från sakkunnig och MÅS		Rapport - Sammanställning av individuella uppföljningar i externa vård och omsorgsboenden våren 2012	Muntlig information ang öppna till besök Solskiftet	Vård och omsorgsnämndens beslut om införande av ledningssystem för kvalitet
2012-08-08							Redovisning av Produktionsstyrelsens svar på Vård- och omsorgsnämndens uppdragsbeskrivning av drift på Solskiftetes äldreboende
2012-08-28							Redovisning av 2011 års statliga stimulan medel för utveckling av äldreomsorg
2012-09-25		Sammanställning 2012-01-01 tom 2012-06-30					
Antal totalt	3	2	3	3	1	2	13

Källa: Protokoll sammanträden Vård- och omsorgsnämnden 2011-08-23 tom 2012-09-25