

Riktlinje för avtals- och verksamhetsuppföljning

Av konkurrensutsatt verksamhet inom
Funktionsstödsnämnden

Styrdokument Handlingstyp: Riktlinje för uppföljning

Diarienummer: Nf 492/2023

Beslutas av: Funktionsstödsnämnden

Fastställersedatum: 2023-05-26

Dokumentansvarig: Socialförvaltningen, förvaltningskansliet, Enheten för uppföljning

Revideras: Vid behov

Ersätter tidigare version: Sov 215/2020

Innehåll

| | |
|--|----|
| Bakgrund | 4 |
| Riktlinjens omfattning | 5 |
| Avgränsning | 5 |
| Uppföljning på avtals- och verksamhetsnivå | 6 |
| Uppföljningsnivåer och samverkan | 6 |
| Ansvar | 7 |
| Syfte | 7 |
| Förutsättningar för uppföljning | 7 |
| Uppföljning | 9 |
| Olika metoder för uppföljning | 9 |
| 1. Uppföljning av kvalitetskrav | 9 |
| 2. Årlig uppföljning | 10 |
| 3. Temauppföljning | 10 |
| 4. Löpande uppföljning | 10 |
| 5. Ekonomisk uppföljning | 11 |
| 6. Uppföljning på förekommen anledning | 11 |
| Bedömning | 11 |
| Redovisning | 11 |
| Uppföljning av brister | 11 |
| Sanktioner | 11 |
| Egenregi | 11 |
| Privata utförare | 12 |

Bakgrund

I 5 kap. 3 § kommunallagen (KL) framgår att fullmäktige för varje mandatperiod ska 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.

Enligt 6 kap. 6 § KL ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Regeringen har i mars 2023 lämnat en promemoria på remiss om ändring av 5 kap. 3 § KL, med ikraftträdande den 1 januari 2024. Den föreslagna ändringen syftar till att inkludera utförarverksamhet som bedrivs i kommunal regi (härefter kallat egenregi) i bestämmelsen så att det blir tydligt att även egenregin ska kravställas och följas upp på ett likvärdigt sätt.

Kommunfullmäktige har för närvarande inte upprättat något program för denna eller föregående mandatperiod och saknar uttalade riktlinjer och mål i frågan. Det saknas därmed också relaterade uppdrag till nämnderna gällande upprättande av riktlinjer och rutiner för verksamheterna. I 10 kap. 7 § KL framgår dock att uppföljning ska ske när en kommunal angelägenhet genom avtal lämnats över till privat utförare.

Likaså framgår i Nämndreglementen för Örebro kommun 2023–2026 att Funktionsstödsnämnden svarar för att verksamheten är av god kvalitet och att uppgifter utförs av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Nämnden ska säkerställa konkurrensneutralitet i de villkor som gäller för den verksamhet som bedrivs i kommunal regi och den verksamhet som bedrivs av privata utförare. Nämnden ska ta fram förfrågningsunderlag och teckna avtal med utförare som vill etablera sig enligt lagen om valfrihetssystem samt genomföra avtals- och kvalitetsuppföljningar. Nämnden ansvarar vidare för att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Örebro kommun har inom området social välfärd under flera år genomfört verksamhetsuppföljningar av både privata utförare och egenregi. Uppföljningarna har genomförts på ett likvärdigt sätt, genom avtals- och överenskommelseuppföljning och genom löpande kontroller, med stöd av tidigare riktlinje om uppföljning beslutad i Programnämnd social välfärd.

Riktlinjens omfattning

Riktlinjen avser kontroll och avtalsuppföljning i enlighet med kommunallagen av de privata utförare som Funktionsstödsnämnden ansvarar för, som har upphandlats i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetssystem (LOV), för tjänster som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (HSL), socialtjänstlagen (SoL) samt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Riktlinjen omfattar också uppföljning av sådana verksamheter inom egenregi som har konkurrensutsatts i samband med ovanstående upphandlingar. Uppföljning av verksamheter inom egenregi görs som en del av nämndens ansvar att se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Uppföljningen av verksamheter inom egenregi ska i den mån det är möjligt ske på samma sätt och utifrån motsvarande krav och förutsättningar som gäller för privata utförare.

Avgränsning

Riktlinjen gäller avtals- och verksamhetsuppföljning som representeras av nivå C i bilden 1 nedan. Den avser uppföljning av upphandlade verksamheter och motsvarande verksamheter inom egenregi, men inte annan upphandling som exempelvis köp av enstaka platser som istället följs upp inom ramen för individuppföljningen, nivå D.

Riktlinjen är också begränsad till att gälla den kontroll och uppföljning som görs av Enheten för uppföljning, Socialförvaltningens kansli. Uppföljning och kontroll på verksamhetsnivå som sker i andra delar av förvaltningen, till exempel egenkontroller inom respektive område eller av medicinskt ansvariga (MAS och MAR) behandlas inte, utöver eventuell samverkan gällande Enheten för uppföljnings arbete.

Uppföljning på avtals- och verksamhetsnivå

Uppföljningsnivåer och samverkan

Riktlinjen avser avtalsuppföljning på nivå C som beskrivs i bild 1.

Bild 1: De olika uppföljningsnivåerna¹



För att kommunens samlade uppföljning ska ge resultat krävs att uppföljning sker på samtliga nivåer. De olika uppföljningsnivåerna behöver samordnas och de funktioner i kommunen som genomför uppföljningarna måste samverka. Till exempel kan data som samlas in på övergripande nivåer användas för att anpassa och utforma uppföljningen av avtal och verksamheter inom egenregion. Det är en förutsättning att den verksamhet som följs upp tar till sig och arbetar för att åtgärda eventuella brister som har identifierats.

Individuppföljningar som genomförs av biståndshandläggare ska i samråd med Enheten för uppföljning av identifieras och lämnas över till enheten för att kunna användas i aggregerad form vid uppföljning på verksamhetsnivå. Likaså, när Enheten för uppföljning får uppgifter om enskilda (exempelvis i hanteringen av inkomna klagomål) kan enheten lämna sådan information vidare till biståndshandläggare som underlag för individuppföljning.

Resultat av uppföljningar som genomförs i enlighet med denna riktlinje redovisas till Funktionsstödsnämnden en gång om året eller på begäran från nämnden i särskilda ärenden. Enheten för uppföljning ska vid den årliga redovisningen lämna en sammanställning över identifierade brister per verksamhetsområde, som underlag till nämnden för eventuella beslut om uppföljningar med särskild inriktning eller andra åtgärder på nivå A och B.

¹ Källa: ”Avtalsuppföljning av vård och omsorg – Vägledning från Konkurrensverket 3” (2014)

Ansvar

På uppdrag av Funktionsstödsnämnden ansvarar Enheten för uppföljning, Socialförvaltningens kansli, för genomförande av avtals- och verksamhetsuppföljning enligt denna riktlinje.

Enheten för uppföljning ansvarar vidare för att ta fram basuppdrag med kvalitetskrav för nämndens konkurrensutsatta verksamheter i egenregi, med utgångspunkt i de avtal som skrivs med externa utförare. Basuppdragen säkerställer konkurrensneutralitet i de villkor som gäller för egenregi och för den verksamhet som bedrivs av privata utförare.

Basuppdragen avser att ersätta de överenskommelser som tidigare upprättades mellan Programnämnd social välfärd och de berörda driftsnämnderna.

Syfte

Syftet med riktlinjen är att säkerställa att avtal med externa utförare samt basuppdrag för egenregi följs upp på ett likvärdigt och systematiskt sätt, för att säkra att alla konkurrensutsatta verksamheter nämnden har huvudansvar för bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Uppföljningarna och tillhörande rapporter möjliggör vidare för allmänheten att ha insyn, jämföra och välja mellan utförare på ett rationellt och välinformerat sätt.

Förutsättningar för uppföljning

Grundprinciper

Under rubriken ”Principer för valfrihetssystem” i 1 kap. 2 § LOV anges att den upphandlande myndigheten ska behandla leverantörer som är del av valfrihetssystemet på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska dessutom iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Samma principer återfinns för upphandlingsprocessen i 4 kap. 1 § LOU.

I Funktionsstödsnämnden gäller att alla utförare i valfrihetssystemet, så långt det är möjligt, behandlas lika i enlighet med ovanstående principer oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller privat regi. Det innefattar tillgång till information som är av betydelse för utförarens verksamhet och att uppföljning görs på lika sätt.

Konkurrensneutralitet

Villkoren för egenregi och för externa utförare ska i den mån det är tillämpligt vara desamma. Det innebär att alla utförare har samma förutsättningar och krav. För avtals- och verksamhetsuppföljningen innebär det bland annat att uppföljningar görs enligt samma metoder och bedömningar.

Individuppföljning

Individuppföljning säkerställer att varje individ får stöd och hjälp i enlighet med sitt biståndsbeslut. Det sammantagna resultatet från individuppföljningarna i en verksamhet kan också bidra med information och ett kompletterande perspektiv till stöd för uppföljningar på verksamhetsnivå.

Ändamålsenliga ersättningsmodeller

Grunderna för den ekonomiska ersättningen ska regleras i avtal. Det ska vara möjligt att genomföra ekonomisk uppföljning och kontroll.

Balans mellan tillit och kontroll

Arbetet med uppföljningen bör utgå från att utföraren har ett gott uppsåt.

En enhetlig information till samtliga utförare

Utförare ska ges möjlighet att få samma information samtidigt. Detta för att ge lika förutsättningar gällande utförandet av uppdraget.

En god samverkan

Det ska finnas olika forum och modeller för dialog och samverkan. Detta för att kunna ge samtliga utförare goda förutsättningar för att uppnå kraven med god kvalitet.

Möjlighet för allmänheten att få insyn i hur uppdraget utförs

Funktionsstödsnämnden ska i avtalen som tecknas med externa utförare tillförsäkra sig åtkomst till information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över till utförare.

Nämnden ska lämna information om samtliga utförare till enskilda som kan välja utförare. Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.

Skäliga och uppföljningsbara krav i avtal och basuppdrag

Detta för att ge tydliga grundförutsättningar för utförandet och för att möjliggöra en systematisk och transparent uppföljning på lika villkor för utförarna.

Uppföljningsbara krav underlättar också framtagandet av jämförande kvalitetsdata som underlag till medborgare som vill göra aktiva val mellan utförare.

Möjlighet att vidta åtgärder vid bristande avtalsefterlevnad

Om kommunen uppmärksammar att krav i avtal med en extern utförare inte efterlevs, är kommunen skyldig att vidta åtgärder för att säkerställa att utföraren avhjälpel bristen. Sådana åtgärder kan inkludera sanktioner och påpekanden, se nedan under ”sanktioner”.

Uppföljning

Uppföljning på avtals- och verksamhetsnivå ska genomföras på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Olika typer av uppföljning kan bli aktuella vid olika tidpunkter och situationer, för att kunna identifiera och åtgärda brister i utförarnas verksamheter. Huvudsyftet är att följa upp att de krav som ställs i basuppdrag och avtal uppfylls kontinuerligt.

För att kunna genomföra detta behöver kommunen ett kompetensnav med spetskunskap inom uppföljningsområdet, med systematiskt utvecklade metoder för uppföljning i form av tydliga rutiner, ramverk och arbetssätt.

Olika metoder för uppföljning

I nedanstående tabell redovisas olika metoder för uppföljning. Enheten för uppföljning kan använda sig av.

| Process | Beskrivning | Frekvens |
|---|--|---|
| 1. Uppföljning av kvalitetskrav | Systematisk uppföljning av kvalitetskrav | Alla utförare följs upp minst en gång var tredje år |
| 2. Årlig uppföljning | Uppföljning utifrån verksamheternas kvalitets- eller årsberättelser samt Socialstyrelsens kundundersökningar | En gång per år |
| 3. Temauppföljning | Politiskt uppdrag Tema utifrån identifierade brister på aggregerad nivå, eller förändringar som påverkar krav och verksamheter. | På beställning eller vid behov |
| 4. Löpande uppföljning | Stickprov och systematiska kontroller utifrån löpande registreringar | Månadsvis |
| 5. Ekonomisk uppföljning av externa utförare | Skattekontroll, kreditupplysningstjänst, fakturakontroll | 1–3 gånger i månaden eller vid signal |
| 6. Uppföljning på förekommen anledning | Utifrån signal Klagomål- och synpunktshantering | Vid signal/behov |

1. Uppföljning av kvalitetskrav²

Målet med uppföljningen är att den ska leda till kvalitetsförbättring hos utförarna genom att förebygga brister och agera i ett tidigt skede när bristerna är små.

² Kvalitetskraven i avtal och överenskommelser är formulerade utifrån lagstiftning, myndigheters riktlinjer och flera är tagna från Svensk Standard SS872500:2015 (korrigerad version 2017). Kvalitet i omsorg, service, omvårdnad och rehabilitering för äldre med omfattande behov i

Metoden innebär en omfattande uppföljning av stora delar av krav i avtal och basuppdrag, med ett stort fokus på systematiskt kvalitetsarbete.

Enheten för uppföljning samlar in och granskar underlag som sedan ligger till grund för det beslut som fattas gällande efterlevnad av krav. Det insamlade materialet kan bestå av olika typer av dokumentation som rutiner, sammanställningar av individuppföljningar, kundundersökningar, myndighetsinformation och journaler i verksamheten.

Enheten tar vid behov också stöd i uppföljningen av andra funktioner i kommunen. Till exempel kan medicinskt ansvariga (MAS och MAR) delta vid uppföljningar inom tjänsteområden som omfattas av insatser enligt HSL. Uppföljningen innefattar minst ett platsbesök hos utföraren. Uppföljningen sammanställs i en rapport som publiceras på kommunens hemsida och skickas till berörd ansvarig verksamhet samt ansvarig nämnd.

En uppföljning av kvalitetskrav genomförs minst en gång var tredje år för både externa utförare och verksamheter i egenregion. Varje år fastställer Enheten för uppföljning en tidplan för de planerade uppföljningarna som sker under ett kalenderår. Planen kommuniceras med berörda utförare och ansvarig nämnd.

2. Årlig uppföljning

Enligt avtal och basuppdrag ska utföraren årligen upprätta och lämna in en beskrivning av verksamhetens systematiska förbättringsarbete under det gångna året. Enheten för uppföljning kan utifrån utförarnas sammanställningar följa upp indikatorer för kvalitet och effektivitet utifrån kommunens mål och prioriteringar.

Socialstyrelsens kundundersökningar publiceras årligen och används bland annat som stöd i kommunens uppföljningar av kvalitetskrav. Andra källor kan vara uppgifter från nationella kvalitetsregister och andra kommuner och myndigheter.

3. Temauppföljning

Ansvarig nämnd kan besluta om ett tema som särskilt ska följas upp. Det kan handla om ett särskilt politiskt mål eller att ett generellt förbättringsområde identifierats, till exempel i Enheten för uppföljnings årliga redovisning. Behovet av en temauppföljning kan också initieras genom förslag av Enheten för uppföljning, till exempel i samband med nya eller förändrade krav vid lagförändringar eller tekniska förändringar som påverkar verksamheternas arbetsförhållanden.

4. Löpande uppföljning

Löpande uppföljning innefattar uppföljning av krav som kan följas upp med regelbundna intervall. Det kan tex. vara kontroller mot avtalsregleringar som arbetstidsregler eller regler vid registrering av utförd tid, tillståndsplikt eller annat som behöver bevakas.

ordinärt och särskilt boende då standarden är avsedd att användas vid bland annat kvalitetssäkring och uppföljning.

5. Ekonomisk uppföljning

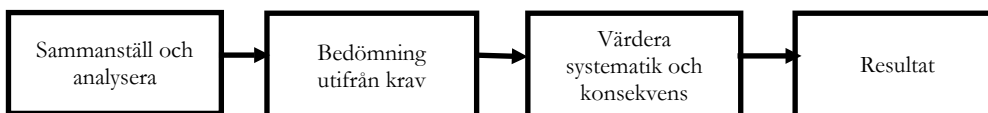
Kommunen följer löpande upp ekonomisk stabilitet, ekonomiska krav och organisationsförändringar för de externa utförarna. Syftet med uppföljningen är att identifiera utförare som riskerar att hamna på ekonomiskt obestånd och att kontrollera så att ersättningen blir korrekt. Kontrollerna minskar också risken för välfärdsbrottslighet.

6. Uppföljning på förekommen anledning

Kommunen agerar på inkommande signaler, utreder och bedömer om en avtalsbrist föreligger och följer upp på förekommen anledning. Metoden innefattar hantering av de klagomål och synpunkter gällande privata utförare som kommer in till kommunen. Det är i första hand den verksamhet som klagomålet berör som ska hantera ärendet. Enheten för uppföljning ålägger normalt utföraren att utreda klagomålet i enlighet med kommunens riktlinjer för avvikelshantering och följer utförarens utredning, men kan också välja att inleda en egen uppföljning beroende på klagomålets innehåll och allvarlighetsgrad. Metoden kan också tillämpas vid tips från utomstående eller från andra delar av kommunen, omvärldsbevakning och analyser av händelser över tid. Uppföljningen görs riktat med utgångspunkt i aktuella krav och tillvägagångssättet varierar beroende på signal och tillgängligt underlag. Det kan till exempel handla om oanmälda platsbesök hos utföraren, intervjuer med ledning och medarbetare, insamling och granskning av underlag eller kontakter med andra myndigheter.

Bedömning

Utgångspunkten vid bedömningar av om brist föreligger är de krav som finns i respektive avtal eller basuppdrag. Utifrån genomförda kravanalyser finns framtagna riktvärden som ett stöd i bedömningen av utförarens efterlevnad.



Redovisning

Vid samtliga uppföljningar redovisas resultatet i en rapport. Alla färdiga rapporter är offentliga dokument.

Uppföljning av brister

Enheten för uppföljning ska alltid följa upp att brister som identifieras vid uppföljningar oavsett uppföljningsmetod blir åtgärdade, genom en så kallad resultatuppföljning. Vid uppföljning av resultat ska verksamheten kunna visa att kraven i avtalet eller basuppdraget uppfylls.

Sanktioner

Egenregi

Om en uppföljning visar på brist ska dessa brister alltid åtgärdas av utföraren.

Utförare inom egenregin som under en uppföljning får en rapport med beslut om brister ska, för att se till att verksamheten bedrivs enligt mål, riktlinjer, lag och annan författning i enlighet med 6 kap. 6 § KL, samverka med Enheten för uppföljning och åtgärda bristerna.

Enheten för uppföljning kan inte sanktionera utförare inom egenregin, men kan komma att ge rekommendationer på hur bristerna kan åtgärdas av utföraren.

Privata utförare

Privata utförares skyldighet att leva upp till krav och åtgärda brister regleras i respektive avtal. Kommunen kan också vidta sanktioner vid avtalsbrister.

Vilka sanktioner kommunen kan använda i varje enskilt fall beror på vilket avtal som uppföljningen avser. Samtliga beslut om sanktion tas enligt kommunens delegationsordning.

Utöver sanktionerna kan Enheten för uppföljning göra ett påpekande i samband med en rapport. Ett påpekande syftar till att uppmärksamma utföraren på att det finns en mindre omfattande brist i verksamheten³. Det är en förebyggande åtgärd och bristen ska åtgärdas av utföraren inom ramen för verksamhetens eget kvalitetsarbete. Ett påpekande ska bara lämnas i samband med att en uppföljning avslutas av Enheten för uppföljning. Eventuella övriga identifierade brister ska ha åtgärdats i tillräcklig utsträckning.

Följande sanktionsformer kan användas inom avtalsuppföljning av privata utförare:

Åtgärdsplan

Kommunen kan begära in en åtgärdsplan där utföraren ska beskriva vilka åtgärder de planerar att vidta för att komma tillrätta med bristerna. En åtgärdsplan ska innehålla en beskrivning av åtgärdsaktiviteter, tidplan och ansvarig för respektive åtgärd.

Ekonomisk sanktion

Kommunen kan vidta olika ekonomiska sanktioner som att hålla inne med betalning för tjänsten, göra prisavdrag eller utfärda vite. Vilken typ av ekonomisk sanktion som kan vidtas regleras i respektive avtal.

Avstängning

³ Med mindre omfattande avtalsbrister menas i detta avseende något som sker med låg frekvens (ej systematiskt) och som ej inneburit någon eller liten konsekvens för individ, kommunen eller utföraren.

Kommunen kan besluta om att stänga av utförare från att ta emot nya uppdrag genom ickevalssystem och/eller stänga av från att ta emot uppdrag genom aktiva kundval. Sanktionen avser bara verksamheter som verkar inom ramen för LOV.

Hävning

Kommunen kan häva en utförare. Förutsättningarna för detta regleras i avtal.