

# Granskning av uppföljning av köpta platser

TROLLHÄTTANS STAD



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
1. Inledning .....	5
2. Övergripande principer har beslutats av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen ...	7
3. Arbetsmarknads- och socialnämnden .....	9
4. Omsorgsnämnden .....	17
5. Samlad bedömning .....	23
<b>Bilaga 1. Bakgrund .....</b>	<b>26</b>
<b>Bilaga 2 Revisionskriterier .....</b>	<b>27</b>
<b>Bilaga 2. Dokumentförteckning .....</b>	<b>29</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans stad genomfört en granskning av arbetet med uppföljning av köpta platser. Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden samt omsorgsnämnden säkerställt en tillräcklig kontroll och uppföljning av köpta platser samt om det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrott kopplat till upphandling köpta platser. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att nämnderna inte har säkerställt detta.

Granskningen visar att det varken inom omsorgsnämnden eller arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter genomförs någon riskanalys avseende risk för välfärdsbrottslighet vid köp av platser eller vid direktupphandlingar. I samband med upphandling sker ingen bakgrundskontroll av leverantören. Därtill saknas på det stora hela rutiner och strukturer för att följa upp leverantörer under avtalstidens gång.

Vi konstaterar att stadens egen styrning kopplat till uppföljning av köpta platser är otydlig. I stadens program för uppföljning av externa utförare exkluderas bland annat HVB-hem, assistansbolag och andra privata boendeformer. Med grund i kommunallagens bestämmelse om kommunens ansvar att följa upp externa utförare anser vi att det saknas fog att exkludera dessa verksamheter från krav om uppföljning. Därtill är ansvaret för avtalsuppföljning otydligt reglerat. Då kommunstyrelsen inte varit föremål för denna granskning lämnas inga rekommendationer riktat till kommunstyrelsen. Revisionen kan dock komma att följa dessa frågor i annat forum.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer.

### **Vi rekommenderar arbetsmarknads- och socialnämnden att:**

- ▶ Genomföra riskanalyser avseende risk för välfärdsbrottslighet i samband med köp av externa platser.
- ▶ Ta fram en riktlinje för vad avtal kopplat till externa placeringar ska innehålla. Detta i syfte att 1) säkerställa stadens insyn och kontroll i leverantörens verksamhet, i enlighet med kommunallagen och 2) förebygga välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser.
- ▶ Ta fram rutiner för samt genomföra bakgrundskontroller i samband med köp av och/eller placering hos extern leverantör.
- ▶ Ta fram rutiner, fördela ansvar för samt genomföra uppföljning av avtal och leverantörer.
- ▶ Systematiskt följa upp arbetet för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrottslighet vid upphandling samt under avtalsperiod.

**Vi rekommenderar omsorgsnämnden att:**

- ▶ Genomföra riskanalyser avseende risk för välfärdsbrottslighet i samband med köp av externa platser.
- ▶ Ta fram en riktlinje för vad avtal kopplat till externa placeringar ska innehålla. Detta i syfte att 1) säkerställa stadens insyn och kontroll i leverantörens verksamhet, i enlighet med kommunallagen och 2) förebygga välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser.
- ▶ Ta fram rutiner för samt genomföra bakgrundskontroller i samband med köp av och/eller placering hos extern leverantör.
- ▶ Ta fram rutiner, fördela ansvar för samt genomföra uppföljning av avtal och leverantörer.
- ▶ Verka för att upphandling sker av ett ramavtal som grund för nämndens behov av externa placeringar.

## 1. Inledning

### Bakgrund

Sveriges kommuners externa köp av kärnverksamhet uppgick 2022 till 130 miljarder kronor. En av riskerna med externa köp av verksamhet är förekomsten av välfärdsbrott. Välfärdsbrott handlar i bred bemärkelse om att offentliga utbetalningar inom välfärdssystemet betalas ut på felaktiga grunder. Välfärdsbrottsligheten har både ekonomiska följder och följder i form av kvalitetsbrister, exempelvis genom att seriösa aktörer inte kan konkurrera med dem som fuskar i samband med till exempel upphandlingar.<sup>1</sup>

Kommunen behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för välfärdsbrott i allmänhet och så kallade kvalificerade välfärdsbrott i synnerhet.

Revisorerna har utifrån ovan bedömt att det är väsentligt att under 2024 göra en fördjupad granskning av uppföljning av köpta platser. Bakgrunden beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

### Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden samt omsorgsnämnden säkerställt en tillräcklig kontroll och uppföljning av köpta platser samt om det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrott kopplat till upphandling köpta platser.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig styrning vid upphandling av köpta platser?
  - Hur säkerställs att platser enbart köps av leverantörer som är upphandlade?
  - Är avtal utformade för att möjliggöra insyn, kontroll samt möjlighet till påföljd när externa aktörer inte uppföljer avtalade standarder eller krav?
  - Vilka möjligheter finns att utestänga oseriösa aktörer före och under avtalsperiod?
  - Genomförs riskanalys avseende välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser?
  
- ▶ Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av köpta platser?
  - Finns process och rutiner för att följa upp köpta platser?
  - Finns det tydliga kanaler för att rapportera om eventuella oegentligheter?
  - Är kontrollsystemen effektiva för att förhindra och upptäcka välfärdsbrott?
  - Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

### Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

---

<sup>1</sup> [Välfärdsbrott - Brottsförebyggande rådet \(bra.se\)](https://www.bra.se)

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Socialtjänstlag (2001:453)
- ▶ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)
- ▶ COSO- ramverket för intern kontroll<sup>2</sup>
- ▶ Riktlinjer för kommunfullmäktiges program rörande privata utförare
- ▶ Reglemente för intern kontroll

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

### **Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, stickprovsgranskning och intervjuer. Stickprovets genomförande beskrivs i avsnitt 3.6 och 4.2. Förteckning över granskade dokument och intervjuade funktioner återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapportens innehåll.

### **Avgränsningar och ansvarig nämnd**

Granskningen avser arbetsmarknads- och socialnämnden samt omsorgsnämnden. Granskningen avgränsas till ställda revisionsfrågor samt till att avse 2024 års verksamhet. Granskningen avser köpta platser specifikt och inte externa utförare i allmänhet. Granskningen har inte syftat till att upptäcka indikatorer på, eller eventuell förekomst av, välfärdsbrott.

---

<sup>2</sup> Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

## 2. Övergripande principer har beslutats av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen

### **Ett antal verksamheter exkluderas ur programmet för uppföljning av externa utförare**

Enligt kommunallagen ska kommunen kontrollera och följa upp sådan verksamhet som kommunen genom avtal har lämnat över till en privat utförare. Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Kommunfullmäktige i Trollhättans stad har beslutat om *Riktlinjer för kommunfullmäktiges program rörande privata utförare*. Dokumentet ska ge vägledning för arbetet med att ge privata aktörer uppdrag att utföra kommunala angelägenheter. Programmet ska förbättra uppföljning och kontroll av privata utförare och öka allmänhetens insyn i privata utförarens verksamhet.

Programmet ska gälla all verksamhet inom samtliga verksamhetsområden. I Trollhättans stads program för uppföljning av externa utförare har ett antal verksamheter exkluderats från programmet, däribland HVB-hem, assistansbolag och andra privata boendeformer. I dokumentet anges att detta beror på att det är verksamheter med egna huvudmän som inte upphandlas utan regleras via tillståndsgivning<sup>3</sup>.

Enligt programmet ansvarar varje nämnd för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde. Nämnderna svarar för att kraven på uppföljning och insyn i den privata utförarens verksamhet regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som träffas med privata utförare. Varje nämnd ska med kommunfullmäktiges program som grund utarbeta och anta en uppföljningsplan. Varken omsorgsnämnden eller arbetsmarknads- och socialnämnden har antagit någon sådan plan. Enligt uppgifter från respektive förvaltning har inget sådant program tagits fram då HVB-hem, assistansbolag och andra privata boendeformer är undantagna kommunfullmäktiges riktlinjer för privata utförare.

Det finns inga andra styrdokument som reglerar uppföljning av privata utförare.

### **Information om visselblåsning finns på stadens hemsida**

Stadsdirektör har antagit en riktlinje för visselblåsning. Riktlinjen gäller alla stadens anställda, affärspartners och andra intressenter som berörs av stadens verksamhet i ett arbetsrelaterat sammanhang. Stadens visselblåsartjänst möjliggör visselblåsning digitalt, via telefon eller, efter särskild begäran, vid ett personligt möte. På stadens hemsida finns information om visselblåsarlagen. Där anges vilket skydd en visselblåsare har, vad som utgör ett visselblåsarärende och hur rapportering av missförhållanden ska ske. I intervju beskrivs att

---

<sup>3</sup> Vanligtvis undantas enbart friskolor från regler avseende uppföljning av privata utförare. Programmet är beslutat av kommunfullmäktige men har beretts av kommunstyrelsen. Då kommunstyrelsen inte är föremål för den här granskningen har vi inte granskat beredningen av programmet.

stadens visselblåsarsystem drivs tillsammans med Vänersborgs kommun. Kommunerna utreder varandras inkomna ärenden.

### **Lägesbild över det brottsförebyggande har ännu inte tagits fram**

Sedan 2023 finns en lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Enligt lagen ska kommunen ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunens geografiska område. Med lägesbilden som grund ska kommunen besluta om en plan för vilka åtgärder som kommunen avser vidta för att förebygga brott. Trollhättans stad har vid granskningens genomförande ännu inte beslutat om en sådan plan.

### **Upphandlingsenheten på kommunstyrelsens förvaltning är stadens inköpsorgan**

Kommunstyrelsen har beslutat om *Lokala bestämmelser för upphandling*. Dokumentet är stadens regelverk för upphandlingsfrågor. Av dokumentet framgår att kommunstyrelsen är stadens inköpsorgan, med rätt att vidaredelegera.

En enskild nämnd eller förvaltning kan handlägga ett ärende om direktupphandling upp till 100 000 kronor. Alla upphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska handläggas av upphandlingsavdelningen på kommunstyrelsens förvaltning. Det är upphandlingsavdelningen som sluter avtal med leverantör om beloppet överstiger 100 000 kronor.

Det saknas styrande dokument avseende avtalsuppföljning. Intervjuad upphandlingschef beskriver att avtalsuppföljningen i kommunen generellt är bristfällig. Ansvar för avtalsuppföljning beskrivs dock ytterst ligga på den verksamhet som tillämpar avtalet i fråga. Detta gäller även om kommunstyrelsens förvaltning organisatoriskt ansvarar för avtalet. Kommunstyrelsens förvaltning har enligt uppgift äskat om medel för en avtalscontroller.

Enligt upphandlingschef är det ovanligt att staden bryter avtal i förtid. För att kunna bryta ett avtal krävs att den ansvariga verksamheten har dokumenterat brister för att staden ska kunna driva en process gentemot leverantören. I intervju beskrivs att denna dokumentation ofta brister. Enligt uppgift från arbetsmarknads- och socialförvaltningen kan dock *placeringsavtal* sägas upp utan att verksamheten har dokumenterat brister hos leverantören. Se mer i kapitel tre.

### 3. Arbetsmarknads- och socialnämnden

#### Kostnaden för köpta platser ökar

Av nämndens mål- och resursplan för 2025 framgår att nämnden ska prioritera hemmaplanslösningar i egen regi. Arbetsmarknads- och socialnämnden köper platser inom följande fem verksamhetsområden:

- ▶ Familjehemsvård för barn och unga
- ▶ Familjehemsvård för vuxna
- ▶ Skyddat boende
- ▶ HVB-hem
- ▶ Institutionsvård för vuxna<sup>4</sup>
- ▶ Institutionsvård barn och unga<sup>5</sup>

Nämndens kostnadsutveckling för köpta platser har varit konstant ökande de senaste fem åren. Av verksamhetsberättelse för 2023 framgår att placeringskostnaderna under 2023 översteg budgetramarna med närmare 30 miljoner kronor. Den ökande kostnaden för placeringar riskerar enligt nämndens presidium att dränera övriga delar av förvaltningen på ekonomiska resurser.

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kostnad	40 248	40 411	43 431	49 208	73 560	59 268 (t.o.m. november)
Antal platser	94	85	87	125	143	110 (t.o.m. november)
Antal vårddyggn	Data finns ej	Data finns ej	Data finns ej	16 891	20 590	22 183 (simulering inkl. december)

Tabell: Arbetsmarknads- och socialnämndens kostnader för köpta platser samt antal placerade individer. 2019 – 2024. Kostnad i tkr.

Tabellen ovan visar att såväl antalet köpta platser, vårddyggn och den totala kostnaden för köpta platser har ökat sedan 2019<sup>6</sup>.

#### Upphandling av köpta platser sker på olika vis

Vid inköp av köpta platser utgår förvaltningen från stadens bestämmelser om inköp. Information om dessa finns på intranätet. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen upphandlar köpta platser på tre olika vis, vilka redogörs för nedan.

<sup>4</sup> Institutionsvård bedrivs av staten, inte av en privat utförare.

<sup>5</sup> Institutionsvård bedrivs av staten, inte av en privat utförare.

<sup>6</sup> I april 2024 infördes en lagändring avseende skyddat boende. Lagändringen innebär bland annat att barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska bedömas och beviljas insatsen individuellt. Trollhättan tillämpade detta innan lagen trädde i kraft.

- 1) Staden har ett avtal med Adda inköpscentral<sup>7</sup>. Avrop sker från Adda inköpscentral inom samtliga de verksamhetsområden där nämnden köper köpta platser<sup>8</sup>, med undantag för skyddat boende. Adda har i sin tur avtal med en mängd leverantörer från vilka staden kan avropa köp av plats. I Addas inköpscentral kan ansvarig handläggare söka fram lämpliga leverantörer i en urvalsdatabas.
- 2) Kommunstyrelsens förvaltning har upphandlat två egna ramavtal avseende skyddat boende från vilka förvaltningen kan avropa vid behov. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har varit beställande part i upphandlingen. Av hänsyn till sekretess och känslighet är dessa avtal inte tillgängliga via stadens avtalskatalog. Dokumenten förvaras centralt på upphandlingsavdelningen i en behörighetsstyrd mappstruktur.
- 3) Direktupphandlingar av köpta platser sker när en placering behöver ske brådskande och/eller om ingen av de avtalade leverantörerna matchar individens behov eller inte accepterar avropet. Direktupphandlingarna görs av arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

I intervjuer beskrivs att handläggare i första hand ska eftersöka en leverantör i Addas inköpscentral. Detta gäller för alla typer av placeringar förutom skyddat boende. Om ingen leverantör matchar individens behov, eller om ingen leverantör accepterar avropet kontaktar handläggaren andra leverantörer och direktupphandlar en plats. I intervju beskrivs att handläggare har kunnat ringa till upp emot 100 leverantörer för att göra en placering. Detta beskrivs ofta medföra dyra placeringar.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har inte beslutat om riktlinjer för vilka bakgrundskontroller av leverantörer som ska ske i samband med upphandling av externa utförare eller vid placering/avrop från ett ramavtal. Inte heller kommunstyrelsen har riktlinjer för vilka bakgrundskontroller av leverantörer som ska ske i samband med upphandling. Vid upphandling finns en mall som beskriver att anbudsgivaren ska vara fri från skulder, betala sociala avgifter, vara registrerad för mervärdesskatt samt inneha F-Skattsedel. Det är upphandlingsavdelningen som ska kontrollera leverantörens kreditvärdighet via Business Check<sup>9</sup>, liksom F-skatt, arbetsgivaravgifter och moms. Ingen övrig bakgrundskontroll görs i upphandlingsskedet. I intervjuer beskrivs att förvaltningen enbart köper platser hos leverantörer med tillstånd från IVO att bedriva verksamhet. I dokumentet *HVB-rutin köpta platser* framgår att vid placering utanför ramavtal ska handläggaren inhämta en referens för den aktuella leverantören samt inhämta IVO:s senaste tillsynsrapport. Utöver detta finns ingen dokumenterad rutin om att genomföra fler kontroller av leverantören innan en individplacering sker. Detta innebär att det inte sker någon kontroll av vem som är verklig huvudman, av bolagets styrelsemedlemmar eller om det finns eventuella domar riktade mot bolaget eller dess styrelsemedlemmar, innan dess att en individplacering sker.

---

<sup>7</sup> Adda är Sveriges Kommuners och Regioners inköpscentral.

<sup>8</sup> Familjehemsvård för barn och unga, familjehemsvård för vuxna, HVB-hem för barn, unga och vuxna

<sup>9</sup> En tjänst från Dun & Bradstreet Credit AB som tillhandahåller kredit- och affärsinformation.

I de fall staden avropar från Addas avtal beskrivs i intervjuer att förvaltningen har en tilltro till att de leverantörer som Adda har upphandlat har de tillstånd som krävs för att bedriva sin verksamhet samt är seriösa och kvalitativa.

Det görs ingen uppföljning av hur stor andel av placeringarna som finns hos leverantörer upphandlade av Adda och hos de leverantörer kommunen själv har upphandlat och direktupphandlat. Fördelningen mellan avrop från Adda och övriga placeringar kommer att föreslås som ett moment till nämndens plan för intern kontroll inför 2025.

### **Ramavtal och placeringsavtal reglerar inte i tillräcklig utsträckning möjlighet till kontroll och insyn**

Addas avtalsmall ska enligt uppgift användas i samtliga fall som avrop sker från Addas avtal. Avtalet tecknas mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och leverantören. Placeringsavtalen från Adda saknar skrivningar som ger staden rätt till insyn i verksamheten. I avtalen saknas möjlighet att utestänga en oseriös aktör under avtalsperioden.

Vid placering av barn i familjehem tecknas två avtal: ett med leverantören och ett direkt med familjehemmet. Familjehemsenhetens avtalsmall för placeringsavtal saknar förtryckt information om kontroll, möjliggörande av insyn, påföljder och utestängning av oseriös aktör. I avtalsmallen finns dock en punkt om uppsägning. Uppdragsgivaren kan enligt avtalet säga upp kontraktet i förtid med 30 dagars uppsägningstid.

Enligt uppgift från förvaltningen kan avtal sägas upp omedelbart och det finns således ingen uppsägningstid. Enligt uppgift har förvaltningen alltid rätt att säga upp avtal om det finns misstanke om oegentligheter hos leverantören. Av de placeringsavtal vi har tagit del av varierar det huruvida detta är beskrivet i avtalet.

Staden har en avtalsmall för ramavtal som används i samband med upphandling. Såväl avtalsmallen som de ramavtal som vi tagit del av i granskningen saknar information om hur uppföljning av leverantören ska ske. I dessa ramavtal finns inskrivet ett krav om att leverantören ska kunna lämna statistik och information till beställaren inför en uppföljning. I avtalsmallen finns ett stycke om viten. Detta saknas i de två ramavtal som vi tagit del av inom ramen för granskningen. I dessa avtal finns också skrivningar om förtida upphörande av avtalet. Denna skrivning är dock generell till sin karaktär. Förekomst av oegentligheter nämns inte uttryckligen som en grund för att häva avtalet på förhand.

De granskade avtalens innehåll beskrivs närmre i avsnittet som beskriver genomfört stickprov.

### **Ingen riskanalys genomförs avseende risker för välfärdsbrottslighet**

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen genomför inga riskanalyser avseende risker för välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser eller i upphandlingsprocessen. Det finns inga riktlinjer för att eller hur detta ska ske. Risk för välfärdsbrottslighet har inte heller identifierats som en risk i nämndens plan för intern kontroll under 2024. Nämndens presidium uppger i intervju att de ser ett behov av en tydligare kontrollfunktion för de placeringar som avropas

eller upphandlas utanför Addas avtal. Nämnden önskar tydligare redogörelse för vilka kontroller som görs i samband med dessa placeringar, men har inte efterfrågat detta. Risk för välfärdsbrottslighet planeras vara ett kontrollmoment i nämndens plan för intern kontroll 2025.

### **Viss uppföljning av köpta platser sker men leverantörsuppföljning med bäring på risker för välfärdsbrottslighet kan stärkas**

Uppföljning av köpta platser sker både genom ekonomisk uppföljning och individuppföljning. Av protokoll framgår att nämnden under 2024 har följt upp arbetet med köpta platser i samband med delårsrapporter och i samband med budgetdialog. I delårsrapporterna sker uppföljning av kostnad och viss övergripande uppföljning av området. Av protokoll framgår att nämnden vid andra tillfällen under året fått en muntlig, sammanfattande analys av nuläget kring köpt vård. Av protokoll framgår att nämndens utskott följer upp individplaceringar. I intervjuer beskrivs att det är förvaltningen som ansvarar för att följa upp kvaliteten i placeringen. Förvaltningen följer upp huruvida placeringen leder individen framåt i processen. Beroende på uppföljningens resultat kan förvaltningen förlänga placeringen, avsluta placeringen, placera om eller ta hem individen. Uppföljningen dokumenteras i ett verksamhetssystem.

För barn och ungdomar som är placerade finns en rutin för så kallade *Gult ljus-möten*. Modellen ska tydliggöra samverkan i uppföljning av placerade barn/ungdomar. Åtterrapporering av köpta platser avseende familjehem sker vid så kallade *köpt vård-genomgångar*. För detta finns en särskild rutin. Placeringar går igenom både på individ- och leverantörsnivå. Om det förekommer oseriösa aktörer kan det lyftas i detta forum.

Utöver individuppföljningen görs ingen strukturerad och dokumenterad uppföljning av leverantörer eller avtalsuppföljning. Arbetsmarknads- och socialnämnden tar inte del av någon uppföljning avseende huruvida leverantörs eller avtalsuppföljning har genomförts. Nämnden har inte beslutat om riktlinjer för vad uppföljning av leverantör och/eller kvalitet kopplat till köpta platser ska innehålla. Det saknas också riktlinjer om genomförande samt rapportering till nämnden av leverantörskontroller och avtalsuppföljning.

I granskningen framkommer olika uppgifter om huruvida det är kommunstyrelsens förvaltning eller arbetsmarknads- och socialnämnden som ansvarar för uppföljning av leverantörer. Av intervjuer framkommer dock samstämmighet i att arbetsmarknads- och socialförvaltningen ansvarar för uppföljning av kvalitet i placeringen. Det finns ingen dokumenterad ansvarsfördelning kring uppföljning av leverantör eller kvalitet.

Intervjuad upphandlingschef menar att Adda ansvarar för att följa upp de leverantörer som avtal har tecknats med, medan den som avropar ansvarar för uppföljning enligt SoL och LSS. Det är dock oklart om detta ansvar är formellt reglerat mellan Adda och staden. Staden får ingen bekräftelse eller återrapportering från Adda av att uppföljning har skett. Enligt information på Addas webbplats genomför Adda flera uppföljningar på varje avtal under en avtalsperiod. Uppföljningen presenteras på Addas webbplats. Trollhättans stad har ingen rutin för att kontrollera att Addas uppföljning är genomförd. I Adda:s urvalsdatabas syns

enligt uppgift dokumentation såsom IVO:s senaste tillsynsbeslut, ekonomisk uppföljning och referenser.

#### **Det finns ett arbetssätt för kontroller av fakturor**

För varje placering tar förvaltningen fram en fil med en simulering av den förväntade kostnaden för placeringen i fråga. Denna fil används för att enklare identifiera felaktiga fakturor. Misstänkta fakturor, fakturor som inte motsvarar simuleringen och fakturor som inte överensstämmer med överenskommelsen mellan staden och leverantören ska hanteras enligt rutinen för bluffaktura.

Enligt uppgift genomgår fakturor kopplat till köpta platser fler kontroller än andra fakturor i förvaltningen. I förvaltningens ekonomisystem genomförs ett antal automatiserade kontroller vid varje utbetalning till en leverantör, bland annat:

- ▶ Om betalningsmottagaren finns registrerad på Svensk Handels varningslista
- ▶ Om betalningsmottagaren har skulder
- ▶ Om betalningsmottagaren är registrerad för F-skatt
- ▶ Om betalningsmottagaren är ett registrerat företag

#### **Vissa kanaler finns för att rapportera misstanke om oegentligheter**

I intervju beskrivs att det finns en tydlig förväntan från Adda om att staden ska rapportera in eventuella oegentligheter eller missnöje. Staden kan också anmäla sådana avvikelser till IVO. På stadens intranät finns information om genom vilka kanaler medarbetare kan rapportera missförhållanden och kvalitetsbrister. Information om tillgänglig visselblåsarkanal delas inte med leverantörer och underleverantörer i samband med avtalsskrivning.

### Resultat av genomfört stickprov

Inom ramen för granskningen har ett stickprov gjorts på fem av arbetsmarknads- och socialförvaltningens placeringar hos extern aktör. Urval har skett strategiskt med ambitionen att få en fördelning mellan avrop från Adda, kommunens egna ramavtal och direktupphandlade platser. Varje placering har granskats gentemot följande kontrollpunkter:

- ▶ Vilken upphandlingstyp har tillämpats och har detta skett på korrekt vis?
- ▶ Har uppföljning av leverantören genomförts?
- ▶ Vid avrop från Addas ramavtal: har nämnden säkerställt att Adda genomfört uppföljning?
- ▶ Har uppföljning av kvalitet genomförts?
- ▶ Är avtalet utformat på ett sådant vis att det möjliggör insyn och kontroll hos leverantören, samt möjlighet till påföljd när externa aktörer inte uppfyller avtalade standarder eller krav? Finns möjlighet att utestänga oseriösa aktörer under avtalsperioden?

	Upphandling	Uppföljning leverantör	Säkerställt uppföljning Adda	Uppföljning kvalitet	Avtalets utformning
1		ET			
2		ET			
3		ET			*
4			ET		
5**	ET	ET	ET	ET	*

\* Placeringsavtal saknas

\*\* Underlag saknas då placering har gjorts av omsorgsförvaltningen. Placeringen finns dock med i arbetsmarknads- och socialförvaltningens lista då arbetsmarknads- och socialförvaltningen står för kostnaden för en del av placeringen.

### Kommentarer till genomfört stickprov:

- ▶ Tre av fem stickprov avser platser som är avropade från Addas avtal. Nämnden har inte tagit del av dokumenterad uppföljning från Adda. Nämnden har heller inte på annat vis säkerställt att Adda har genomfört uppföljning.
- ▶ Ett stickprov avser en direktupphandling som nämnden själv har genomfört. Direktupphandlingen har inte dokumenterats enligt riktlinjer för direktupphandling. Det har inte skett någon uppföljning av leverantören.
- ▶ Uppföljning av kvalitet i placeringen har skett i samtliga tillämpliga fall. Uppföljningen är kortfattad och inkluderar inte besök hos leverantören.
- ▶ Samtliga granskade placeringsavtal saknar skrivningar som ger staden rätt till insyn i verksamheten. I avtalen saknas möjlighet att utestänga en oseriös aktör under avtalsperioden.
- ▶ Information om möjlighet till hävning finns i två av tre avtal och är att betrakta som en påföljd i det fall leverantören inte uppfyller avtalade standarder eller krav.
- ▶ Två av stickproven avser avrop från Addas avtal. Varken vi eller Trollhättans stad har tillgång till avtalen. Vi har inom ramen för granskningen fått del av de avtalsmallar som avropen avser. I avtalsmallen finns viss reglering av utdömmande av vite. I avtalsmallarna finns information om hur utföraren ska medverka i Addas uppföljning av och insyn i verksamheten.

## Vår bedömning

Enligt kommunallagen ansvarar en nämnd för att den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde är tillräcklig. Av kommunallagen framgår vidare att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Trollhättans stad har tagit fram ett program för uppföljning av externa utförare. I programmet beskrivs att nämnder ska ta fram en plan för uppföljning av externa utförare. Dock beskrivs också att ett antal verksamheter, inkluderat arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter, är undantagna från programmet. Vi konstaterar därmed att stadens egen styrning i frågan är otydlig.

Vi bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden *inte* har säkerställt en ändamålsenlig styrning i upphandling av köpta platser. Bedömningen grundar sig på att nämnden inte har beslutat om någon styrning vid upphandling av köpta platser. Det föreligger en brist på skriftliga rutiner kring vilka kontroller som ska göras i upphandlingsskedet och vem som är ansvarig för att kontrollerna genomförs. Kontrollmiljön kan utvecklas genom att ha rutiner för utvidgad bakgrundskontroll, exempelvis genom kontroll av domar för bolaget och dess företrädare samt verklig huvudman. Det genomförs ingen riskanalys avseende risk för välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser. Granskningen visar att upphandling av köpta platser i första hand ska ske genom Adda inköpscentral. Ansvar för att kontrollera dessa leverantörer ligger hos Adda. Granskningen visar dock att nämnden inte tar del om huruvida Adda har följt upp de leverantörer som nämnden gör placeringar hos. I dessa fall finns en tilltro till att Adda har genomfört tillräckliga kontroller av leverantören. I de fall förvaltningen själv upphandlar en leverantör beskrivs att kontroll sker av att leverantören har tillstånd från IVO för att bedriva sin verksamhet. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen genomför inga bakgrundskontroller av vem som är verklig huvudman, av bolagets styrelsemedlemmar eller om det finns eventuella domar riktade mot bolaget eller dess styrelsemedlemmar. Givet att inte heller kommunstyrelsen genomför sådana bakgrundskontroller menar vi att nämnden bör säkerställa detta perspektiv vid upphandling och placering.

Vidare visar granskningen att det finns brister i avtalens utformning. Både i stadens avtalsmallar liksom i de flesta avtal som granskats inom ramen för stickprov saknas på det stora hela skrivningar som ger staden rätt till insyn och kontroll i leverantörens verksamhet. En del avtal ger viss möjlighet till påföljd i form av hävning om leverantören inte fullgör sina åtaganden, men detta kan förtydligas och utvecklas.

Vi bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden *inte* har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av köpta platser. Nämnden har inte beslutat om några riktlinjer för uppföljning av arbetet med köpta platser. Process och rutin finns för att följa upp kvaliteten i köpta platser, men saknas uppföljning av avtalet och i vissa delar uppföljning av leverantören. Vi menar att det behöver finnas en systematik och struktur för hur leverantörer ska följas upp i syfte att kontrollera förekomst av och motverka risk för välfärdsbrottslighet och oseriösa aktörer. Vi menar inte att nämnden ska kontrollera Addas verksamhet eller Addas avtal. Vi menar dock att nämnden bör ha en systematik för att inhämta resultat av Addas genomförda kontroller.

Viss kontroll av leverantörer sker per automatik i samband med utbetalningar till leverantör. Vi ser positivt på detta då det skapar förutsättningar för struktur i nämndens stora mängd placeringar. På det stora hela saknas dock såväl rutiner för uppföljning av leverantör som kontrollsystem för att förhindra och upptäcka välfärdsbrott.

## 4. Omsorgsnämnden

### Extern plats köps enbart vid kompetensbrist eller brådskande ärenden i den egna verksamheten

Omsorgsförvaltningen köper platser från externa utförare i följande fall:

- ▶ För gymnasieungdomar<sup>10</sup>
- ▶ Plats på LSS-boende i det fall det saknas plats på stadens egna boenden
- ▶ Plats för barn på LSS boende (kommunen har inga egna LSS-boenden för barn)
- ▶ Daglig verksamhet enligt LSS
- ▶ Bostad med särskild service, socialpsykiatri
- ▶ Korttidsplats för familjehemsplacerade barn i annan kommun
- ▶ I särskilt komplexa ärenden där förvaltningens egen verksamhet inte bedöms ha rätt kompetens för att möta individens behov

Enligt intervju är ambitionen inom omsorgsnämndens verksamheter att så långt det är möjligt placera individer i behov av stöd i den verksamhet som drivs i egen regi. Det finns dock inte dokumenterat. Detta är heller inte en uttalad styrning från nämndens sida. Intervjuade beskriver att extern plats inte ska upphandlas enbart på grund av platsbrist i stadens egna boenden.

Vid tid för granskningen har nämnden tolv externa placeringar. Inga individer står i kö i väntan på en extern placering. I intervju beskrivs att de flesta ärendena är så komplexa att de inte kan tas omhand i egen regi. Därtill finns ett par brukare som varit placerade hos en extern aktör så pass länge att verksamheten inte vill flytta på dem. I intervju framgår vidare att nämnden ser ett utökat behov av LSS-boenden och att staden behöver fler LSS-boenden, men att processen är utdragen. Omsorgsnämnden har i sin lokalbehovsplan beskrivit behovet av boendeplatser till den centrala lokalförsörjningsfunktionen. Nämnden har inte tagit fram någon långsiktig ekonomisk prognos vad gäller kostnaden för externa placeringar. Nämnden har heller inte prognostiserat vad kostnaden skulle bli utifall att behovet av boendeplatser beskrivet i lokalförsörjningsplanen inte tillgodoses och nämnden blir tvungna att köpa externa placeringar.

Av omsorgsnämndens verksamhetsberättelse för 2023 framgår att nämnden under 2023 hade 3,6 mnkr högre kostnader än förväntat för köpta platser. Nämndens kostnadsutveckling för köpta platser har minskat från 2019 fram till 2024. Kostnaderna har dock ökat de senaste fyra åren.

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (t.o.m. november)
Kostnad	42 086	39 682	31 373	31 793	37 589	38 801
Antal platser	28	33	23	22	26	28

Tabell: omsorgsnämndens kostnader för köpta platser, 2019 – 2024. Kostnad i tkr.

<sup>10</sup> Avser när en gymnasieelev söker ett gymnasium utanför kommunen.

### **Alla externa platser direktupphandlas**

Förvaltningen har en *Checklista inför beslut om att köpa extern plats*. I checklistan beskrivs i vilka situationer det kan vara aktuellt att köpa en extern plats. Punkterna i checklistan dokumenteras inte innan eller i samband med direktupphandling. Inom omsorgsförvaltningen sker direktupphandling av alla externa placeringar. Externa placeringar kan löpa över många år och därmed överstiga direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster. Enligt stadens bestämmelser för upphandling ska direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor genomföras av stadens upphandlingsavdelning. Enligt uppgift har undantag gjorts för externa placeringar då detta sker så pass regelbundet att verksamheten bedöms ha tillräcklig kunskap om regelverket. Förvaltningen har en mall för beslutsprotokoll för genomförande av direktupphandlingar. Enligt uppgift har förvaltningen kommit överens med upphandlingsavdelningen om att detta beslutsprotokoll är att likställa med dokumentation av direktupphandlingen. Denna rutin infördes i slutet av 2022.

I dokumentet *Instruktion extern plats* framgår att en sökning efter en extern plats ska göras i systemet SSIL<sup>11</sup>. I detta verksamhetssystem kan förvaltningen lägga upp en förfrågan med beskrivning av individens behov. Ansluta leverantörer kan svara huruvida de kan möta behovet och om det kan erbjuda en plats. Genom detta förfaringsätt sker därmed en viss form av konkurrensutsättning. Vid behov kan förvaltningen kontakta andra leverantörer som inte är anslutna till SSIL.

Omsorgsnämnden har inte beslutat om några riktlinjer för vilka kontroller av leverantörer som ska ske i samband med upphandling och placering hos en extern utförare. Förvaltningen har tagit fram dokumentet *Instruktion köpa plats*. I instruktionen beskrivs vilka kontroller som ska göras innan en extern plats köps in, bland annat:

- ▶ Kontrollera med IVO att verksamheten har de tillstånd som krävs
- ▶ Undersöka om det finns eller har funnits ärenden hos IVO från tillsyn eller anmälningar
- ▶ Om förvaltningen inte sett boendet tidigare ska ett besök planeras in

Utöver detta beskrivs i intervju att referenstagning sker inför beslut om placering. Detta är inte formellt reglerat i någon rutin. Inom ramen för stickprovsgranskningen har referenstagning dokumenterats i beslutsprotokollet för ett av de fem granskade placeringarna.

### **Avtalsmallar finns men saknar skrivningar om rätt till insyn, kontroll och orsaker för hävning**

Förvaltningen har tagit fram egna avtalsmallar för köp enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I avtalsmallarna beskrivs följande parametrar med bäring på stadens uppföljning av leverantörens verksamhet:

- ▶ Att leverantören ansvarar för att ta fram en genomförandeplan för individens insatser, samt att vid uppföljning av denna redovisa uppföljningen till kommunen. Det är i

---

<sup>11</sup> SSIL är en placeringservice där vårdköparens placeringsbehov matchas med lämpliga vårdgivare. Vanligast är att man vill hitta hvb-hem, familjhem eller LSS-verksamhet med ledig plats.

avtalsmallen inte fastslaget med vilket intervall som uppföljning och redovisning av uppföljningen ska ske.

- ▶ Att om insatsen inkluderar hälso- och sjukvårdsinsatser ska uppföljning av kvalitet och patientsäkerhet göras en gång per år. Ansvarig sjuksköterska i den köpande kommunen begär in handlingar av leverantören.
- ▶ Att leverantören kontinuerligt ska rapportera klagomål från anhörig/företrädare/samverkanspart, allvarliga missförhållanden och påtaglig risk för missförhållanden, allvarlig vårdskada och risk för vårdskada till staden.
- ▶ Att leverantören ska anmäla negativa händelser och tillbud med medicintekniska produkter, samt rapportera detta till staden.

Vad gäller hävning beskrivs i avtalsmallen att avtalet kan hävas omedelbart om motparten inte fullgör sina åtaganden och kontraktsbrottet är av väsentlig betydelse.

Avtalsmallarna saknar information om stadens rätt till insyn och kontroll av leverantörens verksamhet. Möjligheten till påföljd samt till att utestänga oseriösa aktörer är begränsad.

Av stickprov framgår att stadens egen avtalsmall enbart har använts vid en av fem placeringar. Stickprovet beskrivs mer i avsnitt nedan<sup>12</sup>.

### **Risکانالyser avseende välfärdsbrottslighet genomförs inte**

Omsorgsnämnden har inte beslutat om några riktlinjer för genomförande av riskanalys avseende risk för välfärdsbrottslighet i arbetet med köpta platser. Risk för välfärdsbrottslighet i samband med köpta platser är heller inte identifierat som en risk i nämndens plan för intern kontroll 2024. Omsorgsförvaltningen genomför inte några riskanalyser avseende risker för välfärdsbrottslighet vid köp av extern plats.

### **Individ- och kvalitetsuppföljning sker men leverantörsuppföljning saknas**

Omsorgsnämnden har inte beslutat om riktlinjer för uppföljning av leverantör eller kvalitet i arbetet med köpta platser. Förvaltningen har en *Rutin vid handläggning och verkställande av en LSS eller SoL insats för barn och ungdom i annan kommun eller privat regi*. I rutinen framgår en ansvarsfördelning för uppföljning.

- ▶ Bostad med särskild service för barn: boendekoordinator ansvarar för att följa upp boendet och att avtalet efterföljs
- ▶ Boende i familjehem: Familjehemssekreterare ansvarar för att följa upp familjehemmet och att avtalet efterföljs
- ▶ Bostad med särskild service vid gymnasie studier: Boendekoordinator ansvarar för att följa upp avtalet
- ▶ LSS insats i annan kommun: Boendekoordinator ansvarar för att följa upp avtalet

I rutinen framgår inte vilka parametrar som ska kontrolleras eller följas vid uppföljning av avtalet.

---

<sup>12</sup> Enligt uppgift tillkom stadens avtalsmall efter det att de övriga fyra placeringarna genomfördes.

Förvaltningen har också en checklista för uppföljning av köpt plats. Checklistan är uppdelad för vad biståndshandläggare respektive boendekoordinator ska följa upp. Rutinen inkluderar inte uppföljning av leverantören eller avtalet i sig utan avser uppföljning av insatsen. Boendekoordinator gör kontroll av inkomna fakturor. Ekonomiadministratör kontrollerar månadsvis att fakturor inkommit. Ekonom tillsammans med ansvarig chef stämmer av att prognostiseringen är korrekt.

Ekonomisk uppföljning är en stående punkt på nämndens sammanträden. I intervju beskrivs att köpta platser nästan alltid inkluderas i den månatliga redovisningen då det så gott som alltid finns en avvikelse där. Det uppges vara svårt att förutse en kostnad för helåret då detta kostnadsslag är svårt att beräkna. När boendekoordinator har gjort fysiska kontroller av boende där staden har en pågående placering informeras om detta i nämndens utskott.

#### *Resultat av genomfört stickprov*

Inom ramen för granskningen har ett stickprov gjorts på fem av omsorgsnämndens placeringar hos extern aktör. Varje placering har granskats gentemot följande kontrollpunkter:

- ▶ Vilken upphandlingstyp har tillämpats och har detta skett på korrekt vis?
- ▶ Har uppföljning av leverantören genomförts under avtalsperioden?
- ▶ Har uppföljning av kvalitet genomförts?
- ▶ Är avtalet utformat på ett sådant vis att det möjliggör insyn och kontroll hos leverantören, samt möjlighet till påföljd när externa aktörer inte uppfyller avtalade standarder eller krav? Finns möjlighet att utestänga oseriösa aktörer under avtalsperioden?

	Upphandling	Uppföljning av leverantör	Uppföljning av kvalitet	Avtalets utformning
1	Yellow	Red	Green	Red
2	Yellow	Red	Green	Red
3	Green	Red	Green	Red
4	Yellow	Red	Green	Yellow
5	Yellow	Red	Green	Red

*Tabell: EY:s illustration av resultat av genomfört stickprov avseende omsorgsnämndens externa placeringar.*

\* Avtal saknas.

Kommentarer till stickprov:

- ▶ Samtliga fem externa placeringar är direktupphandlade. Dokumenterat underlag av direktupphandlingen i form av beslutsprotokoll finns i ett av fem fall<sup>13</sup>. I beslutsprotokollet framgår hur och på vilka grunder förvaltningen har valt den aktuella leverantören.
- ▶ Uppföljning av leverantören saknas i samtliga fem fall.

<sup>13</sup> Rutinen med att dokumentera direktupphandling i beslutsprotokoll infördes i slutet av 2022. De övriga fyra granskade placeringarna påbörjades innan denna rutin infördes.

- ▶ Uppföljning av kvalitet har skett i alla fem granskade placeringar. Uppföljningen har inkluderat besök på boendet i fyra av fem fall.
- ▶ Fyra av fem granskade avtal saknar skrivningar som ger staden rätt till insyn i verksamheten.
- ▶ I samtliga fem granskade avtal saknas möjlighet att utestänga en oseriös aktör under avtalsperioden.
- ▶ Information om möjlighet till hävning finns i tre av fem granskade avtal och är att betrakta som en påföljd i det fall leverantören inte uppfyller avtalade standarder eller krav.

### **Vår bedömning**

Enligt kommunallagen ansvarar en nämnd för att den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde är tillräcklig. Av kommunallagen framgår vidare att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Trollhättans stad har tagit fram ett program för uppföljning av externa utförare. I programmet beskrivs att nämnder ska ta fram en plan för uppföljning av externa utförare. Dock beskrivs också att ett antal verksamheter, inkluderat omsorgsnämndens verksamheter, är undantagna från programmet. Vi konstaterar därmed att stadens egen styrning i frågan är otydlig.

Vi bedömer att omsorgsnämnden *inte* har säkerställt en ändamålsenlig styrning i upphandling av köpta platser. Omsorgsnämnden direktupphandlar samtliga köpta platser. Externa placeringar kan löpa över många år och därmed överstiga direktupphandlingsgränsen för sociala tjänster. Givet att nämnden har ett löpande behov av köpta platser menar vi att nämnden bör ha ramavtal som en grund för det behovet. Detta utesluter inte att platser kan behöva direktupphandlas i de fallen varken den egna verksamheten eller det upphandlade ramavtalet fyller placeringens behov.

Nämnden har inte beslutat om någon styrning i upphandling av köpta platser. Nämnden har inte heller fattat beslut om hur riskanalyser ska genomföras eller hur bakgrundskontroll av leverantörer ska ske i arbetet med köpta platser. Det genomförs ingen riskanalys avseende risker för välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser. Granskningen visar att omsorgsförvaltningen genomför kontroller av huruvida leverantören har tillstånd hos IVO, om det finns eller har funnits tillsynsärenden hos IVO, samt genomför ett platsbesök. För detta finns en dokumenterad rutin. Det genomförs inga bakgrundskontroller av leverantören i sig, det vill säga kontroll av vem som är verklig huvudman, av bolagets styrelsemedlemmar eller om det finns eventuella domar riktade mot bolaget eller dess styrelsemedlemmar.

Vidare visar granskningen att det finns brister i avtalens utformning. Både i stadens avtalsmallar liksom i de flesta avtal som granskats inom ramen för stickprov saknas skrivningar som ger staden rätt till insyn och kontroll i leverantörens verksamhet. En del avtal ger viss möjlighet till påföljd i form av hävning om leverantören inte fullgör sina åtaganden, men detta kan förtydligas och utvecklas.

Vi bedömer att omsorgsnämnden *inte* har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av köpta platser. Nämnden har inte beslutat om några riktlinjer för uppföljning av leverantör eller kvalitet. Granskningen visar att kvalitetsuppföljning sker och att dokumenterade rutiner finns för detta. Vi ser positivt på den gedigna kvalitetsuppföljningen som också inkluderar platsbesök. Det sker dock ingen uppföljning av avtalet i sig eller av leverantören. Det saknas därmed kontrollsystem för att förhindra och upptäcka välfärdsbrott.

## 5. Samlad bedömning

### Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>▶ Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig styrning i upphandling av köpta platser?</p>	<p><b>Nej.</b> Ingen av de granskade nämnderna har beslutat om någon styrning avseende upphandling av köpta platser.</p> <p>Bedömningen grundas på att ingen av nämnderna har beslutat om styrning avseende genomförande av riskanalyser, utformning av avtal eller bakgrundskontroll av leverantörer i samband med köp av extern plats. Det saknas skriftliga rutiner för utformning av avtal, genomförande av bakgrundskontroller av leverantörer och möjlighet att utestänga oseriösa aktörer. Vi noterar dock att det finns arbetssätt för vissa leverantörskontroller vid upphandlingar som görs vid kommunstyrelsens förvaltning. Riskanalyser avseende välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser genomförs inte inom någon av nämndernas verksamhetsområden. Inom omsorgsnämndens verksamheter sker dock referenstagning och platsbesök inför köp av extern plats, vilket vi ser som positivt. Referenstagning sker också inom delar av arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhetsområden.</p>
<p>▶ Har nämnderna säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av köpta platser?</p>	<p><b>Nej.</b> Ingen av nämnderna har fattat beslut om vad uppföljning av externa platser ska innefatta. Inom nämndernas verksamhetsområden finns rutiner och arbetssätt för uppföljning av <i>kvaliteten</i> i köpta platser. Granskningen visar att det finns arbetssätt för vissa leverantörskontroller vid hantering av fakturor. Däremot saknas kontroller av huruvida det finns domar riktade mot bolaget eller leverantören, kontroll av ekonomi och andra risker kopplat till välfärdsbrottslighet. Inom nämndernas verksamhetsområden saknas kontrollsystem för att förhindra och upptäcka välfärdsbrott.</p> <p>Nämnderna följer kostnadsutvecklingen av köpta platser men tar på det stora hela inte del av någon övrig uppföljning.</p> <p>Staden har rutiner för rapportering av oegentligheter genom ett visseblåsarsystem.</p>

## Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden samt omsorgsnämnden säkerställt en tillräcklig kontroll och uppföljning av köpta platser samt om det finns en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrott kopplat till upphandling köpta platser. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att nämnderna inte har säkerställt detta.

Granskningen visar att det varken inom omsorgsnämnden eller arbetsmarknads- och socialnämndens verksamheter genomförs någon riskanalys avseende risk för välfärdsbrottslighet vid köp av platser eller vid direktupphandlingar. Det saknas skriftliga rutiner för utformning av avtal, genomförande av bakgrundskontroller av leverantörer och möjlighet att utestänga oseriösa aktörer. Vi noterar dock att det finns arbetssätt för vissa leverantörskontroller vid upphandlingar som görs vid kommunstyrelsens förvaltning. Det finns även ett arbetssätt för vissa leverantörskontroller vid hantering av fakturor inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Det finns ingen dokumenterad ansvarsfördelning för avtalsuppföljning av de avtal som förvaltas hos kommunstyrelsen. Vi menar att dessa brister gör nämnderna sårbara för risker relaterade till välfärdsbrottslighet.

I arbetsmarknads- och socialnämndens fall sker avrop från avtal som Adda inköpscentral har upphandlat. Även om det är positivt att nämnden utnyttjar den samarbetsform som Adda erbjuder menar vi att dagens rutin, som helt bygger på tilltro till Addas arbete, medför risker för nämnden. Vi menar inte att nämnden ska kontrollera de leverantörer Adda har slutit avtal med, men att nämnden bör försäkra sig om att uppföljningar och kontroller är genomförda av Adda. Det finns fog för nämnden att överväga att systematiskt följa upp huruvida Adda genomfört avtals- och leverantörsuppföljning.

Vi konstaterar att stadens egen styrning kopplat till uppföljning av köpta platser är otydlig. I stadens program för uppföljning av externa utförare exkluderas bland annat HVB-hem, assistansbolag och andra privata boendeformer. Med grund i kommunallagens bestämmelse om kommunens ansvar att följa upp externa utförare anser vi att det saknas fog att exkludera dessa verksamheter från krav om uppföljning. Därtill är ansvaret för avtalsuppföljning otydligt reglerat. Då kommunstyrelsen inte varit föremål för denna granskning lämnas inga rekommendationer riktat till kommunstyrelsen. Revisionen kan dock komma att följa dessa frågor i annat forum.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer.


### **Vi rekommenderar arbetsmarknads- och socialnämnden att:**

- ▶ Genomföra riskanalyser avseende risk för välfärdsbrottslighet i samband med köp av externa platser.
- ▶ Ta fram en riktlinje för vad avtal kopplat till externa placeringar ska innehålla. Detta i syfte att 1) säkerställa stadens insyn och kontroll i leverantörens verksamhet, i enlighet med kommunallagen och 2) förebygga välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser.
- ▶ Ta fram rutiner för samt genomföra bakgrundskontroller i samband med köp av och/eller placering hos extern leverantör.

- ▶ Ta fram rutiner, fördela ansvar för samt genomföra uppföljning av avtal och leverantörer.
- ▶ Systematiskt följa upp arbetet för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrottslighet vid upphandling samt under avtalsperiod.

**Vi rekommenderar omsorgsnämnden att:**

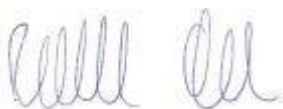
- ▶ Genomföra riskanalyser avseende risk för välfärdsbrottslighet i samband med köp av externa platser.
- ▶ Ta fram en riktlinje för vad avtal kopplat till externa placeringar ska innehålla. Detta i syfte att 1) säkerställa stadens insyn och kontroll i leverantörens verksamhet, i enlighet med kommunallagen och 2) förebygga välfärdsbrottslighet kopplat till köpta platser.
- ▶ Ta fram rutiner för samt genomföra bakgrundskontroller i samband med köp av och/eller placering hos extern leverantör.
- ▶ Ta fram rutiner, fördela ansvar för samt genomföra uppföljning av avtal och leverantörer.
- ▶ Verka för att upphandling sker av ett ramavtal som grund för nämndens behov av externa placeringar.



Linnéa Johansson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Elin Forså  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB



Rebecka Rask  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund

Sveriges kommuners externa köp av kärnverksamhet uppgick 2022 till 130 miljarder kronor. Trollhättans stad köpte 2023 kärnverksamhet för motsvarande 7,6 procent av kostnaderna för eget åtagande för verksamheten. Trollhättans stad tillhör de mellersta 50 procenten av kommunerna i Sverige vad gäller andelen köp av egentlig verksamhet från privata utförare jämfört med eget åtagande<sup>14</sup>. Med externa köp av kärnverksamhet så som köpta platser följer ett behov av att säkerställa och följa upp kvalitet och avtalsföljsamhet. Detta ställer höga krav på kommunens uppföljnings- och kontrollfunktioner.

En av riskerna med externa köp av verksamhet är förekomsten av välfärdsbrott. Välfärdsbrott handlar i bred bemärkelse om att offentliga utbetalningar inom välfärdssystemet betalas ut på felaktiga grunder. Det inkluderar bidragsbrott, där en enskild får för mycket bidrag utbetalt. Det kan till exempel vara ekonomiskt bistånd, föräldrapenning, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Det kan också handla om aktörer som inte följer de avtal som de ingått med kommun, region eller stat, eller andra oegentligheter och brott så som bedrägerier. Välfärdsbrottsligheten har både ekonomiska följder och följder i form av kvalitetsbrister, exempelvis genom att seriösa aktörer inte kan konkurrera med dem som fuskar i samband med till exempel upphandlingar.<sup>15</sup>

Kommunen behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för välfärdsbrott i allmänhet och så kallade kvalificerade välfärdsbrott i synnerhet. Man behöver även arbeta med upptäckande kontroller och utredningar av misstänkta brott på ett systematiskt och strukturerat sätt.

Revisorerna har utifrån ovan bedömt att det är väsentligt att under 2024 göra en fördjupad granskning av uppföljning av köpta platser.

---

<sup>14</sup> [Kommunernas köp av verksamhet - SKR.se](#)

<sup>15</sup> [Välfärdsbrott - Brottsförebyggande rådet \(bra.se\)](#)

## Bilaga 2 Revisionskriterier

### ► Kommunallagen

Kommunallagen 6 kap 6§ beskriver att nämnder ansvarar för att den interna kontrollen inom nämndens verksamhetsområde är tillräcklig.

Kommunallagen 5 kap beskriver att om kommunala angelägenheter utförs av privata utförare, ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer som gäller för samtliga utförare av sådana angelägenheter. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn i de privata utförarnas verksamhet ska tillgodoses.

Kommunallagen 10 kap framgår att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över.

### Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagens 1 kap 1 § benämns som portalparagrafen. Den anger att samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.

Enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 § ska den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt ha rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Vidare framkommer det att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Enligt socialtjänstlagen 11 kap. 5–6 § ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall utformas med respekt för den enskildes integritet.

### Förvaltningslagen

Förvaltningslagen ger en grundläggande och central struktur för kontakterna mellan myndigheter och enskilda vid ärendehandläggningen. Förvaltningslagens 5–8 § utgör grunderna för god förvaltning.

Enligt 9 § ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Enligt 23 § ska myndigheten se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt 28 § kan ett beslut fattas av en ensam befattningshavare, av flera gemensamt eller automatiserat.

### **Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade**

Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade ("LSS") är en rättighetslag som ska garantera att personer med omfattande och varaktiga funktionsnedsättningar har goda levnadsvillkor, att de får den hjälp de behöver i det dagliga livet, och att de kan påverka vilket stöd och vilken service de får. Syftet med lagen är att dessa personer ska få möjlighet att leva som andra. För att ansöka om personlig assistans behöver personen tillhöra någon av personkretsarna i LSS. De tre personkretsarna är:

- ▶ Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd.
- ▶ Personer som fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter en hjärnskada i vuxen ålder på grund av yttre våld eller en kroppslig sjukdom.
- ▶ Personer som har andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som inte beror på normalt åldrande. Detta gäller om de fysiska eller psykiska funktionsnedsättningarna är stora och orsakar betydande svårigheter i personens dagliga livsföring och personen därför har ett stort behov av stöd eller service. Betydande svårigheter i personens dagliga livsföring kan vara att han eller hon behöver hjälp med att klä på sig, laga mat, förflytta sig eller kommunicera med omgivningen.

### **Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden**

Lagen som även kallas visseblåsarlagen trädde i kraft i december 2021 och har som syfte att en bred krets av personer ska kunna rapportera om oegentligheter samt, när de gör detta, skyddas mot represalier.

## Bilaga 2. Dokumentförteckning

- ▶ Lokala bestämmelser för upphandling
- ▶ Riktlinjer för kommunfullmäktiges program rörande privata utförare
- ▶ Attestbestämmelser
- ▶ Riktlinjer för visselblåsning
- ▶ Mall för upphandling – kontroll av leverantör

### Arbetsmarknads- och socialnämnden

- ▶ Verksamhetsplan 2024
- ▶ Verksamhetsberättelse 2023
- ▶ Internkontrollplan 2024
- ▶ Gult ljus-möte, checklista och plan
- ▶ Avtal familjehem
- ▶ Avtal familjehem tilläggstjänster
- ▶ Rutin och checklista för placering i jourhem och familjehem
- ▶ Rutin för ärenden som rör våld i nära relationer
- ▶ Rutin för hantering av bluffaktura
- ▶ Rutin köpt vård-genomgångar
- ▶ Inyett kontroller
- ▶ Ramavtal HVB barn och unga, Adda inköpscentral
- ▶ Ramavtal konsulentstött familjehemsvård 2019, Adda inköpscentral

### Omsorgsnämnden

- ▶ Verksamhetsplan 2024
- ▶ Verksamhetsberättelse 2023
- ▶ Internkontrollplan 2024
- ▶ Beslutsprotokoll direktupphandling
- ▶ Rutin vid handläggning och verkställande av en LSS eller SoL insats för barn och ungdom i annan kommun eller privat regi
- ▶ Uppföljning köpt plats – Checklista
- ▶ Checklista inför beslut om att köpa extern plats
- ▶ Mall avtal gällande köp av XX enligt Socialtjänstlagen
- ▶ Mall avtal gällande köp av XX enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade
- ▶ Instruktion köpa plats

### Intervjuade funktioner

- ▶ Arbetsmarknads- och socialnämndens presidium
- ▶ Upphandlingschef, kommunstyrelsens förvaltning
- ▶ Förvaltningschef, arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- ▶ Förvaltningsekonom, arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- ▶ Omsorgsnämndens presidium
- ▶ Förvaltningschef, omsorgsförvaltningen

- ▶ Ekonomichef, omsorgsförvaltningen
- ▶ Enhetschef köpta platser, omsorgsförvaltningen
- ▶ Boendekoordinator, omsorgsförvaltningen