

Granskning av auktorisering av anordnare i kundvalssystemet

Nacka kommun



Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	2
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Revisionskriterier	4
1.3 Metod och avgränsning.....	4
2. Auktorisationsvillkor	5
2.1 Reglementet för kundval styr auktorisationen av anordnare	5
2.1.1 Kundvalssystemet utgår från EUF-fördraget	5
2.1.2 Äldrenämnden och socialnämnden.....	6
2.1.3 Utbildningsnämnden	7
2.2 Bedömning.....	8
3. Kontroller och uppföljning	11
3.1 Uppföljning av anordnare sker utifrån auktorisationsvillkoren	11
3.1.1 Äldrenämnden och socialnämnden.....	11
3.1.2 Utbildningsnämnden	12
3.2 Vid avvikelser från auktorisationsvillkoren finns möjlighet till sanktioner	12
3.2.1 Äldrenämnden och socialnämnden.....	13
3.2.2 Utbildningsnämnden	13
3.3 Det saknas tillräckliga kontroller för att upptäcka välfärdsbrott vid auktorisation av anordnare	13
3.4 Bedömning.....	13
4. Svar på revisionsfrågor.....	15
Bilaga 1 - Källförteckning	17
Bilaga 2 - Generella auktorisationsvillkor	18

Sammanfattning och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden, utbildningsnämnden samt äldrenämnden säkerställt en ändamålsenlig auktorisationsprocess och intern kontroll som säkerställer att kunder erhåller avsedda tjänster med tillräcklig kvalitet. Syftet är även att ge svar på vilka riskbedömningar som görs i fråga om välfärdsbrott samt om förebyggande och upptäckande kontroller är ändamålsenliga.

Den övergripande bedömning är att nämnderna i huvudsak säkerställt en ändamålsenlig auktorisationsprocess med intern kontroll. Det finns dock utrymme för utveckling i syfte att ytterligare stärka den interna kontrollen för att säkerställa att kunder erhåller avsedda tjänster med tillräcklig kvalitet.

Det finns särskilt behov för socialnämnden och äldrenämnden att utveckla uppföljningen och kontrollen av anordnare. Idag saknas systematik över tid i uppföljningen vilket innebär risk att anordnare inte följs upp ordentligt och brister inte identifieras.

Auktorisationsprocessen utgår från kommunens generella och specifika auktorisationsvillkor. Det saknas dock tydliga bedömningskriterier till vissa av auktorisationsvillkoren vilket kan medföra risk för en ojämn bedömning av vad godkänd lägstanivå är. Exempel på detta är anordnarnas arbete med kvalitet. Den interna kontrollen samt jämlikheten i beslut skulle dessutom öka om det finns ytterligare stöd i bedömningen av hur villkoren uppfylls.

Det finns ingen fastställd definition av "konkurrensneutralitet" trots att det är en bärande del av kundvalsmodellen. Kommunstyrelsen omfattas inte av granskningen men då konkurrensneutralitet är av stor betydelse rekommenderas kommunstyrelsen att definiera innebörden för att säkerställa att kundvalsmodellens konkurrensneutralitet går att validera.

Socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden genomför inte tillräckliga riskbedömningar i fråga om välfärdsbrott och det förebyggande arbetet samt befintliga kontroller är inte ändamålsenliga. Det saknas specifika kontroller för att upptäcka välfärdsbrottslighet. De intervjuade upplever att arbetet mot välfärdsbrottslighet har en kunskapslucka och att ansvarsfördelningen är otydlig.

Utbildningsnämnden rekommenderas:

- ▶ Säkerställ att en enskild medarbetare inte ensam svarar för utredning och bedömning av en anordnare.

Socialnämnden och *äldrenämnden* rekommenderas:

- ▶ Säkerställ tillräcklig och ändamålsenlig uppföljning av anordnare inom kundvalssystemet.

Socialnämnden, *utbildningsnämnden* och *äldrenämnden* rekommenderas:

- ▶ Ta fram en tydlig ansvarsfördelning för kontroller och uppföljning kopplat till risken för välfärdsbrottslighet.
- ▶ Trygga så att samtlig berörd personal via relevant utbildning säkerställs tillräcklig kompetens för att förebygga och förhindra välfärdsbrottslighet.

Kommunstyrelsen rekommenderas:

- ▶ Definiera begreppet konkurrensneutralitet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kundvalet omfattar nästan all individuellt riktad service inom förskola, utbildning, individ- och familjeomsorg, funktionsnedsättning (LSS) samt äldreomsorg. Kommuninvånarna ska ha direktinflytande över den service de har rätt till. Kommunen sätter mål och ramar för verksamheten och står för kostnaden medan verksamheterna lägger upp arbetet.

Invånaren, fortsättningsvis kallad "kunden", får en check av kommunen och väljer anordnare av tjänsten. Alla anordnare, kommunala såväl som privata, ska bedriva verksamhet på lika villkor. Checkstorleken fastställs av fullmäktige utifrån vilken service kunden har rätt till oavsett om checken används hos kommunal eller privat anordnare. För att vara valbar inom kundvalssystemet måste privata anordnare uppfylla auktorisationskrav som kommunen satt upp. Om det uppstår brister i verksamheten kan kommunen återkalla auktorisationen. Kunderna kan byta anordnare om de av någon anledning önskar. Alla anordnare, privata som kommunala, konkurrerar med varandra om kunderna.

Processen innebär i korthet att kommunen fastställer mål och ramar och anordnarna auktoriseras av kommunen. Kunden jämför anordnarna och väljer. Kommunen betalar, utvärderar och följer upp anordnarna.

Välfärdsbrott som drabbar kommuner undergräver det så kallade "samhällskontraktet" mellan invånare och kommuner d v s förtroendet mellan de som finansierar och de som tillhandahåller välfärdstjänster påverkas negativt. Det är väsentligt att förtroendeskadliga och kriminella aktiviteter förebyggs och upptäcks tidigt.

Revisorerna har bedömt det väsentligt att 2023 genomföra en fördjupad granskning avseende auktorisationen av anordnare samt uppföljning, utvärdering och tillämpning av eventuella sanktioner.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om socialnämnden, utbildningsnämnden samt äldrenämnden säkerställt en ändamålsenlig auktorisationsprocess och intern kontroll som säkerställer att kunder erhåller avsedda tjänster med tillräcklig kvalitet. Granskningen ska även ge svar på vilka riskbedömningar som görs i fråga om välfärdsbrott samt om förebyggande och upptäckande kontroller är ändamålsenliga.

- ▶ Genomförs auktorisation av anordnare på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig intern kontroll?
- ▶ Är auktorisationsvillkoren utformade så att de
 - ▶ Säkrar konkurrensneutralitet mellan kommunens anordnare och privata anordnare?
 - ▶ Säkrar konkurrensneutralitet mellan lokalt etablerade företag och företag etablerade utanför Nacka kommun?
 - ▶ Är "konkurrensneutralitet" definierat?
- ▶ Är uppföljning, utvärdering och kontroll av anordnarna tillräcklig och rättvisande?
- ▶ I vilken omfattning vidtas relevanta sanktioner och vad leder dessa till?
- ▶ Finns risk- och konsekvensbedömningar avseende välfärdsbrott och genomförs ändamålsenliga kontroller i syfte att förebygga och upptäcka välfärdsbrott?
 - ▶ Hur dokumenteras dessa kontroller och i förekommande fall, vilka åtgärder vidtas?

1.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Reglemente för kundval

Revisionskriterierna beskrivs löpande i rapporten.

1.3 Metod och avgränsning

Granskningen baseras på dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Granskningen avser socialnämnden, äldrenämnden samt utbildningsnämnden. Intervjuade funktioner samt granskade dokument listas i källförteckningen i bilaga 2.

Stickprov har genomförts genom granskning av dokumentation kopplat till auktorisation, uppföljning och sanktioner inom ramen för de granskade nämndernas kundval. Genom stickprovet har befintligt underlag stämts av mot auktorisationsvillkoren för respektive kundval. Vidare har förekomsten av uppföljning och eventuella sanktioner samt tillhörande dokumentation granskats. Stickprovet har avsett underlagen till uppföljning och beslut och inte själva besluten eller påföljderna. Resultatet av stickprovet presenteras löpande i texten.

Stickprovet bestod av ett slumpmässigt urval av 10 av 83 (ca 12%) anordnare inom förskola och pedagogisk omsorg samt 16 av 179 (ca 9%) anordnare inom social- och äldrenämndens kundval. Samtliga av de granskade nämndernas kundval finns representerade i stickprovet.

2. Auktorisationsvillkor

2.1 Reglementet för kundval styr auktorisationen av anordnare

Reglementet för kundval (2022-01-31) syftar till att definiera kommunens kundvalssystem för att säkerställa att kundvalen innehåller tydliga auktorisationsvillkor samt att uppföljningen är enhetlig och transparent. Reglementet gäller för hela kommunen. Kundvalssystemet syftar till att ge kommuninvånare direktinflytande över de välfärdstjänster som de har rätt till. Kundvalssystemet bygger på ett checksystem som syftar till att säkra att kommunala och privata aktörer ska bedriva verksamhet på lika villkor. Kommunfullmäktiga beslutar om checkstorleken.

Om kunderna inte är nöjda med kvaliteten kan byte av anordnare ske. Alla anordnare, privata som kommunala, konkurrerar på så sätt om kunderna. Kundvalet ska skapa incitament för kvalitetsförbättringar och olika profileringar. Mångfalden syftar till att skapa möjligheter för kunderna att hitta en service som passar dem så bra som möjligt.

I reglementet för kundval anges generella auktorisationsvillkor. Villkoren avser områdena ekonomi och ledning, personal och verksamhet, försäkring, rutiner, information och uppföljning samt området allvarlig eller extraordinär händelse samt höjd beredskap. Villkoren är listade i sin helhet i bilaga 3.

På kommunens hemsida finns kommunens styrprinciper. Som två av styrprinciperna anges "*konkurrens genom kundval och upphandling*" samt "*konkurrensneutralitet*". Avseende konkurrensneutralitet anges att nämnderna, som sätter mål och finansierar produktionen, är konkurrensneutrala. För att kommunala och privata anordnare ska ha samma villkor tillämpar kommunen marknadsmässiga internhyror och internpriser för den egna produktionen. Likvärdiga tjänster har lika stor offentlig finansiering.

2.1.1 Kundvalssystemet utgår från EUF-fördraget

Stadsledningskontoret tog under 2020 initiativ till en översyn av kundvalssystemet. Översynen visade att kundvalssystemet flera gånger sammanblandats med att vara ett valfrihetssystem i enlighet med lagen om valfrihetssystem (LOV). Den lagliga grunden för kundvalet i Nacka grundar sig emellertid på EUF-fördraget.¹ I översynen hänvisas även till två domar från EU-domstolen, *Falk Pharma* och *Tirkkonen*.² Om konkurrensutsättningen sker genom att kommunen uppställer på förhand fastställda villkor för kontraktstilldelning, där anordnare löpande har rätt att ansluta sig till systemet och där det uteslutande är den enskilde som väljer utförare, utgör det ett auktorisationssystem som inte omfattas av upphandlingsregelverket.

I översynen skrivs att den mest väsentliga skillnaden mellan Nackas kundvalssystem och valfrihetssystem enligt LOV är att LOV är begränsad till ett fåtal tjänster inom vård och omsorg. I Nacka tillämpas kundval inom ett flertal områden som avser individuella tjänster, såsom kultur, arbetsmarknad och utbildning som inte omfattas av LOV. Om kommunen endast skulle tillämpa LOV är det inte möjligt att ha valfrihetssystem inom dessa tjänster då de inte omfattas av lagen. En annan skillnad mellan kommunens kundval och LOV är i vilken mån förvaltningslagen är tillämplig för handläggning och beslut. Själva beslutet att godkänna eller inte godkänna en leverantör att delta i ett valfrihetssystem enligt LOV är ett beslut som hanteras enligt förvaltningslagens bestämmelser.

¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

² Mål C-410/14 *Falk Pharma* och mål C- 9/17, *Tirkkonen*

Beslut att godkänna eller inte godkänna en anordnare inom valfrihetssystem med kundval regleras i stället utifrån kommunallagens bestämmelse om laglighetsprövning.

2.1.2 Äldrenämnden och socialnämnden

Äldrenämnden och socialnämnden har kundval inom de flesta insatser som erbjuds. Det finns dock insatser som står utanför kundvalet. Denna granskning avser enbart de verksamheter där det finns kundval. De aktuella kundvalen kommer att listas per nämnd i detta avsnitt.

Inom ramen för *äldrenämndens* verksamhet finns kundval inom hemtjänst, ledsagning och avlösning, särskilt boende för äldre samt för dagverksamhet för äldre. Äldrenämnden har fastställt specifika auktorisationsvillkor utifrån kommunens generella villkor för alla tre kundval under 2021. Specificeringarna innefattar kortfattad beskrivning av kontroll och uppföljning samt åtgärd vid identifierad brist inom villkorsområdet.

- ▶ Auktorisationsvillkor i kundvalet hemtjänst, ledsagning och avlösning
- ▶ Specifika villkor i kundvalet särskilt boende för äldre
- ▶ Specifika villkor i kundvalet dagverksamhet för äldre

Inom ramen för *socialnämndens* verksamhet finns kundval inom nedan listade kundval. Socialnämnden har beslutat om specifika auktorisationsvillkor utifrån kommunens generella villkor för alla nio kundval under 2021. Specificeringarna innefattar kortfattad beskrivning av kontroll och uppföljning samt åtgärd vid identifierad brist inom villkorsområdet.

- ▶ Specifika villkor i kundvalet ledsagarservice och avlösarservice enligt LSS samt avlösning enligt SoL för barn och ungdomar
- ▶ Specifika villkor i kundvalet bostad med särskild service för vuxna enligt LSS
- ▶ Specifika villkor i kundvalet daglig verksamhet enligt LSS
- ▶ Specifika villkor i kundvalet korttidsvistelse enligt LSS
- ▶ Specifika villkor i kundvalet boendestöd för personer med funktionsnedsättning
- ▶ Specifika villkor i kundvalet familjebehandling
- ▶ Specifika villkor i kundvalet familjerådgivning
- ▶ Specifika villkor i kundvalet öppenvårdsinsatser för personer med missbruksproblematik
- ▶ Specifika villkor i kundvalet sysselsättning för personer med psykisk funktionsnedsättning

Granskningen har tagit del av rutiner och processkartor i processen för att auktorisera anordnare inom både socialnämnden och äldrenämndens kundval. Av intervjuer framgår att det finns en ansvarig *kvalitetsutvecklare* för respektive kundval. Det är kvalitetsutvecklaren som utreder anordnaren samt tar fram förslag till beslut. Kvalitetsutvecklarna genomför intervjuer med anordnarna och enhetschefen fattar beslut om auktorisering på delegation från nämnden. Utöver att en *kvalitetsutvecklare* genomför granskningen inför beslutet och enhetschefen fattar beslutet sker ingen ytterligare systematisk kontroll av underlaget, exempelvis någon form av kollegial granskning. Vid behov kan *kvalitetsutvecklare* lyfta frågor till kollegor och gruppchef.

Auktorisationsvillkoren innehåller villkor med bedömning av tillräcklighet eller kvalitet i anordnarens rutiner och arbetssätt, exempelvis bedömning av rutiner för hantering av social dokumentation eller kvalitetsarbete. En annan bedömning kan avse om något finns eller inte, exempelvis F-skattsedel. Utöver auktorisationsvillkoren och tillämpningsbara lagar och regler finns inga bedömningsmatriser eller vägledningar i bedömningsmoment.

I enlighet med fullmäktiges riktlinjer görs ingen skillnad mellan privata och kommunala anordnare vid bedömning av ansökningar. Det görs inte heller någon skillnad på lokalt etablerade företag och företag etablerade utanför Nacka kommun.

Vid auktorisation av en ny anordnare skrivs ett avtal. Av avtalet framgår att Nacka kommuns auktorisationsvillkor ska gälla. Det framgår även under vilka omständigheter avtalet kan avslutas.

Stickprovsgranskningen visar att det finns dokumentation kopplat till både de generella och specifika auktorisationsvillkoren. Mängden dokumentation varierar dock mellan de olika anordnarna. Det finns ingen dokumentation av mer än själva beslutet och avtalet. Intervjuanteckningar och liknande finns inte dokumenterat.

2.1.3 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden kan auktorisera anordnare inom förskolor och pedagogisk omsorg. Skolinspektionen ansvarar för att godkänna privata utförare inom övriga skolformer som grundskola och gymnasium och därför avgränsas denna granskning till anordnandet av förskola och pedagogisk omsorg. Utbildningsnämnden auktoriserar inte kommunala anordnare.

Utbildningsnämnden fastställde specifika auktorisationsvillkor för förskola och pedagogisk omsorg 2021-09-23. De specifika auktorisationsvillkoren utgörs av en vidareutveckling av de generella villkoren. Auktorisationsvillkoren innehåller villkor med bedömning av tillräcklighet eller kvalitet i anordnarens rutiner och arbetssätt. En annan bedömning kan avse om något finns eller inte, exempelvis F-skattsedel.

I auktorisationsprocessen ingår en intervju med nya anordnare samt vid behov med anordnare som redan bedriver förskola i kommunen. Godkännande av anordnare inom kundvalen sker av *utbildningsexpert*. Det är samma medarbetare som genomför utredningen som fattar beslut om godkännande av anordnare. Uppgifter inom en utredning kan vid behov fördelas till olika personer baserat på kompetens, till exempel bedömning av ekonomiska förhållanden.

I enlighet med fullmäktiges riktlinjer görs det inte någon skillnad mellan privata och kommunala anordnare vid uppföljning av anordnare. Det görs inte heller någon skillnad på lokalt etablerade företag och företag etablerade utanför Nacka kommun.

Stickprovsgranskningen visar att det finns dokumentation kopplat till både de generella och specifika auktorisationsvillkoren men att det skiljer sig mellan hur utförliga beskrivningarna av rutiner är. Orsaken till denna variation är inte klarlagd. I två fall saknades dokumentation av registreringsbevis utfärdat av bolagsverket samt registerutdrag som visar att anordnaren har F-skatt. Enligt intervjuade kan detta bero på att en anordnare har dessa uppgifter sparade i en annan ansökan eller att olika internetbaserade källor har använts. Ägar- och ledningsprövningen samt intervjuanteckningar dokumenteras i arbetsdokument som inte arkiveras och det finns ingen samlad dokumenterad bedömning utöver beslutet. Hur det egna arbetsmaterialet hanteras är upp till respektive handläggare.

2.2 Bedömning

Det finns till övervägande del en tillräcklig intern kontroll vid auktorisation av anordnare. De auktorisationsvillkor som finns är tydliga samt utförliga.

Det saknas dock specifika bedömningskriterier till vissa av auktorisationsvillkoren vilket kan medföra risk för ojämn bedömning av vad en godkänd lägstanivå är, exempelvis anordnarnas arbete med kvalitet.

Det förekommer att de som godkänner anordnare diskuterar ärenden de själva anser vara svårbedömda. Det är dock upp till tjänstepersonen att själv lyfta sådana ärenden. Den interna kontrollen skulle stärkas i auktorisationsprocessen om det fanns tydligare riktlinjer avseende bedömningsnivåer.

Inom utbildningsnämnden förekommer att medarbetare ensamt ansvarar för bedömning av anordnare, även om det i intervjuer sägs att det brukar vara flera personer som är involverade i utredningen. Den interna kontrollen skulle stärkas om fler involveras på ett systematiskt sätt.

Dokumentationen av bedömningar och prövningar kan utvecklas i syfte att stärka möjligheten till uppföljning. I stickprovet har underlag som ligger till grund för auktorisation granskats och det saknas dokumentation av bedömningar och intervjuer med anordnare eftersom det anses utgöra arbetsmaterial. Alla underlag som underbygger ett beslut ska dokumenteras, arkiveras och utgör allmän offentlig handling. Det finns dessutom ett värde i att spara sådan dokumentation i lärande och jämförande syfte. Genom att följa dokumentation kan likvärdiga bedömningar säkras.

De intervjuade uppfattar att kundvalen med tillhörande auktorisationsvillkor är utformade på ett konkurrensneutralt sätt men det finns anledning att diskutera vad konkurrensneutralitet innebär eftersom Nacka kommun saknar egen definition.

Några exempel på definitioner av konkurrensneutralitet kan åskådliggöras med nedanstående referenser till SKR, Konkurrensverket samt Upphandlingsmyndigheten.

Sveriges kommuner och regioner (SKR)

"En grundläggande princip är att alla utförare i ett valfrihetssystem ska behandlas lika, oavsett om verksamheten drivs i offentlig eller privat regi. Detta är framför allt ett politiskt ansvar."

"En kommun eller region ska behandla utförarna som ingår i ett valfrihetssystem lika så långt det är möjligt och om det inte finns skäl för något annat. Hur långt likabehandlingen sträcker sig är inte entydigt i gällande lag, utan blir ett politiskt ansvar."

"Att behandla alla utförare lika kan beröra en mängd olika områden, till exempel att alla utförare får tillgång till information av betydelse för utförarens verksamhet, får möjlighet att lämna synpunkter på förslag inför beslut, följs upp på lika sätt."

"Likabehandling innebär att också de ekonomiska villkoren ska vara rättvisa, vilket inte är det samma som att alla utförare ska få samma ersättning. Ersättningen kan vara olika för olika patienter eller brukare, beroende på att förutsättningar är olika som till exempel avståndet till brukarens bostad (glesbygd), grad av funktionshinder, behov av insatser, vårdtyngd, ålder och socioekonomiska förutsättningar med mera."

"De ekonomiska villkoren kan också vara olika beroende på regiform - offentlig eller privat regiform. Sådan ersättning kan kompensera den offentliga eller privata utföraren för deras respektive särdrag."

Konkurrensverket

Myndigheten har inte definierat konkurrensneutralitet men beskriver sitt konkurrensfrämjande arbete på följande sätt:

"Konkurrens är ett allmänintresse som bidrar till ökad nytta för konsumenterna. På en marknad med effektiv konkurrens finns aktiva, kritiska och välinformerade konsumenter. Om konsumenterna inte har möjlighet att välja, inte klarar av att välja eller inte vill välja, kan de positiva effekterna av konkurrens gå förlorad. Därför arbetar vi med att främja konkurrensen och upplysa om konsumenternas betydelse för konkurrensen."

Upphandlingsmyndigheten

Myndigheten informerar på sin hemsida om de grundläggande upphandlingsprinciperna vid offentlig upphandling bland annat icke-diskriminering, likabehandling och öppenhet.

Nacka kommuns kundvalsmodell är, som tidigare konstaterats, baserat på EUF-fördraget och inte LOV eller upphandlingsregler men det går att jämföra dessa kring hur valfrihet och konkurrens kan främjas.

Konkurrensverkets inspel om konsumenternas betydelse för effektiv konkurrens bör beaktas då konkurrensen är avhängig att medvetna och kunniga konsumenter gör aktiva och välgrundade val. I Nacka kommuns kundvalsmodell "Jämföraren" kan kunder jämföra de olika anordnarna som stöd vid sina val. Granskningen har inte undersökt om kunderna är nöjda med "Jämföraren" och hur medvetna, kunniga och aktiva konsumenter är inom samtliga kundval. Konsumenternas betydelse för kundvalsmodellen bör därför undersökas och främjas. Likaså ger SKRs och Upphandlingsmyndighetens aspekter kring konkurrens intressanta och viktiga inspel till begreppet konkurrens.

I avsaknad av ett fastställt revisionskriterium har denna granskning svårt att tydligt bedöma om konkurrensneutralitet föreligger men konstaterar att kommunens intervjuade representanter anser att konkurrensneutralitet råder och att det regelverk som finns främjar konkurrens.

Konkurrens på lika villkor har emellertid flera perspektiv, bland annat är checken en avgörande betydelse. Som framgår av SKR så är de ekonomiska villkoren olika beroende på regiform då offentlig eller privat har olika särdrag. Offentligrättsligt gäller självkostnad (utöver i verksamheter där lagstiftaren medgett undantag) medan det privaträttsligt måste prissättas med vinstmarginal. Om checkarnas värde är samma för offentlig som privat utförare kan den offentliga använda hela beloppet för att skapa verksamhet medan den privata först måste skapa en rimlig marginal och kan inte använda hela summan till verksamhet. Det ställer högre krav på effektivitet och produktivitet hos privata utförare än hos offentliga. De privata har dessutom ett större ekonomiskt risktagande med egna medel medan Nacka kommuns verksamheter inte kan gå i konkurs eller hamna på obestånd. De privata utförarna måste hantera denna riskskillnad via en ekonomisk marginal som hämtas ur checken.

För att konkurrensneutralitet ska säkras är bedömningen att det inte räcker med att kunderna självständigt väljer bland anordnarna och kan byta är så önskas. Det är snarast ett uttryck för valfrihet, inte konkurrensneutralitet. Kommunstyrelsen bör därför tydliggöra vad konkurrensneutralitet faktiskt innebär och säkerställa att en effektiv konkurrens vidmakthålls. Granskningen omfattar inte kommunstyrelsen men då en av revisionsfrågorna som ställs "*är konkurrensneutralitet definierat?*" och svaret är nej rekommenderas kommunstyrelsen att se över begreppet kopplat till hela kundvalsmodellen.

3. Kontroller och uppföljning

3.1 Uppföljning av anordnare sker utifrån auktorisationsvillkoren

Enligt reglementet för kundval ska nämnderna för varje kundval besluta om en modell för uppföljning av anordnare utifrån de generella och specifika auktorisationsvillkoren. Modellen ska:

- ▶ säkerställa en god kvalitet på tjänsten,
- ▶ säkerställa en enhetlig bedömning vid auktorisation och val av sanktioner, samt
- ▶ verka för en enhetlig, transparent och förutsägbar uppföljning.

Av intervjuer framgår att kommunens kundval i sig är uppbyggt för att säkerställa kvalitet i de tjänster anordnare erbjuder. Konkurrensen tillsammans med kundens möjlighet att byta utförare vid upplevt missnöje sägs fungera kvalitetshöjande. Vidare finns information om anordnaren och erbjuden tjänst på den digitala plattformen "jämföraren". I jämföraren presenteras bland annat information från kundenkäter. Detta uppges utgöra ett incitament för anordnare att säkerställa kvalitet i verksamheten.

3.1.1 Äldrenämnden och socialnämnden

I de specifika auktorisationsvillkoren för respektive villkor finns noterat hur uppföljning och kontroll ska ske. Genom granskningen av stickproven noteras att uppföljning i hög utsträckning sker i enlighet med rutin. Uppföljning sker dock inte årligen av samtliga anordnare, vilket bekräftas av intervjuade. Uppföljningen utgår från en årlig uppföljningsplan med olika fokusområden samt antal anordnare som ska följas upp. Uppföljningsplanen baseras på identifierade riskområden. Intervjuade uppger att det inte finns en flerårsplan för uppföljningar där samtliga anordnare inkluderas i uppföljningen en gång inom en viss period. Samtliga anordnare ska svara på en avtalsenkät årligen bestående av självskattningsfrågor. Det kan förekomma att anordnare väljer att inte besvara enkäten trots påminnelser.

Uppföljningarna består av kvalitetsdialoger samt granskning av dokumentation inom ramen för det på förhand bestämda fokusområdet. Under 2022 genomförde barn- och familjeenheten 20 kvalitetsgranskningar av verksamheter. Ett urval av verksamheter inom kundvalen familjebehandling och familjerådgivning granskades. I kvalitetsberättelsen för 2022 skriver socialnämnden att kvalitetsgranskningarna visade att de granskade verksamheterna i stort kan erbjuda god kvalitet till Nackas kunder. Ingen av granskningarna resulterade i åtgärdsplan men några utförare fick komplettera vissa utvecklingsområden.

Inom omsorgsenheten genomfördes granskningar av en anordnare inom kundvalet för boendestöd, en anordnare inom kundval öppenvård missbruk samt tre granskningar inom kundvalet för bostad med särskild service enligt LSS (det finns totalt tre boenden inom kundvalet). I granskningen av anordnare inom kundvalet för boendestöd identifierades brister och åtgärdsplaner begärdes för att avhjälpa bristerna som kan leda till påverkan för kund och säkerställa kvalitet i verksamheten. Granskningarna inom bostad med särskild service enligt LSS visade på att anordnare behövde utveckla sitt arbete med dokumentation och genomförandeplaner.

Stickprovet bekräftar informationen som framkommit av intervjuer, att det inte sker regelbundna uppföljningar. Flera av de granskade anordnare har inte följts upp. Flertalet har dock fyllt i självuppskattningar i en avtalsenkät.

3.1.2 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade om en modell för uppföljning av anordnare utifrån de generella och specifika auktorisationsvillkoren för förskola och pedagogisk omsorg 2023-12-05. Utbildningsnämndens modell för tillsyn och insyn tillämpas för att följa upp auktorisationsvillkoren. Tillsyn är en granskning av fristående förskolor som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter som reglerar förskola och pedagogisk omsorg. I tillsynen ingår att fatta beslut om åtgärder som kan behövas för att säkerställa att huvudmannen uppfyller auktorisationsvillkoren samt följer lagar och andra föreskrifter. "Insyn" är den uppföljning som utbildningsenheten gör av de kommunala förskolorna. Den är likvärdig med den "tillsyn" som utbildningsenheten gör för fristående förskolor med den skillnaden att inga förelägganden utfärdas, eftersom kommunen i lagens mening inte kan utöva tillsyn över den egna egen verksamheten.

I tillsynsbesluten används nedanstående formuleringar:

- ▶ Tillfredsställande - verksamheten uppfyller kraven
- ▶ Tillfredsställande men bör utvecklas - verksamheten uppfyller kraven i tillräcklig stor omfattning för att inte en anmärkning ska ges, men verksamheten och/eller dokumentationen inom området behöver utvecklas.
- ▶ Anmärkning - verksamheten har mindre brister som behöver åtgärdas inom angiven tid.
- ▶ Föreläggande - verksamheten har allvarliga brister som behöver åtgärdas omedelbart.

Tillsyn och insyn genomförs med intervall om två år förutsatt att förskolan eller den pedagogiska omsorgen uppfyller de krav som ställs. Vid identifierade brister följs detta upp inom en till sex månader. Om bristerna kvarstår vid uppföljningen ges huvudmannen en ny anmärkning eller föreläggande. Om bristerna är åtgärdade görs en ny tillsyn efter ett år från uppföljningsdatumet.

Utbildningsnämnden har en årlig uppföljningsplan där det är specificerat vilka moment i de generella och specifika auktorisationsvillkoren som ska följas upp vid olika tillfällen. För 2023 ska utbildningsnämnden, förutom den regelbundna tillsynen, genomföra riktad tillsyn på anordnare av pedagogisk omsorg inom två områden:

1. Visa utdrag ur belastningsregistret för alla som är folkbokförda på adressen där verksamheten bedrivs, mot bakgrund av att det tillkommit ny lagstiftning gällande detta.
2. Visa upp att verksamheten har tecknat ansvarsförsäkring.

Av genomfört stickprov konstateras att tillsyn och insyn genomförs enligt beslutade riktlinjer.

3.2 Vid avvikelser från auktorisationsvillkoren finns möjlighet till sanktioner

Enligt reglementet för kundval ska varje auktorisationsvillkor inkludera ett beslut om vilken typ av sanktioner som ska vidtas om anordnare brister i uppfyllandet av det specifika auktorisationsvillkoret. Bristens påverkan på kund ska vara en avgörande faktor för val av sanktion.

Enligt reglementet kan nedanstående sanktioner tillämpas:

- ▶ Åtgärdsplan
- ▶ Varning
- ▶ Vite
- ▶ Avauktorisering

3.2.1 Äldrenämnden och socialnämnden

I de specifika auktorisationsvillkoren finns för respektive villkor noterat vilken typ av åtgärd som ska vidtas vid identifierad brist.

I stickprovet konstateras att sanktioner vidtagits vid identifierade brister. En av anordnarna har blivit avauktoriserad. Vidare förekommer andra sanktioner, exempelvis att ta fram åtgärdsplan.

3.2.2 Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har i de specifika auktorisationsvillkoren för förskola och pedagogisk omsorg ändrat benämningarna av sanktionsnivåerna i enlighet med skollagen och det framgår förklaring av sanktionsnivåerna.

I stickprovet konstateras att sanktioner i enlighet med auktorisationsvillkoren förekommer.

3.3 Det saknas tillräckliga kontroller för att upptäcka välfärdsbrott vid auktorisation av anordnare

Det finns en rutin som syftar till att beskriva hur välfärdsfusk kan upptäckas, utredas och åtgärdas inom hemtjänsten. Rutinen ska även förhindra att olämpliga aktörer etablerar sig inom kundvalet hemtjänst, ledsagning och avlösning i Nacka kommun. Därutöver saknas det rutiner och särskilda arbetssätt som syftar till att förhindra välfärdsbrott inom kundval. Vissa kontroller som genomförs för att auktorisera anordnare inom kundvalen kan emellertid bidra till att minska välfärdsbrott.

Intervjuade uppger att arbetet med att förhindra välfärdsbrottslighet inom kundvalen kan utvecklas. Det finns behov av att utveckla rutiner samt att öka kunskapen kring förekomsten av välfärdsbrott. Det uppges även finnas viss otydlighet kring hur långtgående kontroller som är möjligt och lämpligt för kommunen att göra i samband med auktorisationen av anordnare. Ansvarsfördelningen mellan kommunen och andra insatser i samhället upplevs otydlig. Flera intervjuade upplever även otydlighet kring vilka kontroller de kan och får göra.

Kontroller som kan förhindra välfärdsbrott dokumenteras på samma sätt som övriga steg i auktoriseringsprocessen. Om något misstänkt skulle upptäckas uppger intervjuade att ansökan avslås. Beroende på situationen kan polisanmälan göras.

3.4 Bedömning

Bedömningen är att socialnämnden och äldrenämnden inte fullt ut säkerställt en tillräcklig och rättvisande uppföljning, utvärdering och kontroll av anordnare. Det är stor risk att samtliga utförare inte följs upp regelbundet då det saknas en flerårsplan som inkluderar alla anordnare. Det finns årliga avtalsenkäter i form av självskattningsfrågor som ska fyllas i av anordnare men det förekommer att anordnare inte fyller i enkäten vilket måste anses vara en brist.

Det är positivt att det finns en årlig uppföljningsplan som baseras på identifierade riskmoment men det inte är tillräckligt eftersom flera kundval och anordnare inte alls följs upp. Utan systematisk uppföljning över tid finns risk att kommunen inte får kännedom om kvalitetsbrister, och det är särskilt väsentligt då vissa kundval riktar sig till personer som inte alltid har möjlighet att framföra åsikter och kan berätta om brister. Om kommunen inte säkerställer systematisk uppföljning av samtliga anordnare finns risk för personskada och förtroendeskada.

Det är positivt att utbildningsnämnden tagit fram en tydlig och regelbunden uppföljningsstruktur. Granskningen kan med stickprov bekräfta att uppföljningen sker.

Det kan vara samma medarbetare som genomför uppföljningar som tidigare auktoriserat anordnaren. Detta medför en risk och den interna kontrollen kan stärkas ytterligare genom att fler personer medverkar i kontroller och uppföljning.

Det saknas risk- och konsekvensbedömningar avseende välfärdsbrott men det finns vissa kontrollmoment i auktorisationsvillkoren som kan minska risken för förekomsten av välfärdsbrottslighet. Detta bedöms vara utvecklingsområde för samtliga granskade nämnder och risken för oegentligheter skulle minskas om det fanns mer utvecklade kontroller avseende välfärdsbrottslighet. Det är en brist att medarbetare inte upplever sig ha tillräcklig kunskap, att det saknas tydlig ansvarsfördelning samt otydlighet kring hur långtgående kontroller som bör och kan göras av medarbetare. Detta behöver tydliggöras i syfte att stärka den interna kontrollen både avseende auktorisation av anordnare samt för att förhindra välfärdsbrottslighet.

4. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Svar
<p>Genomförs auktorisation av anordnare på ett ändamålsenligt sätt med tillräcklig intern kontroll?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Det finns tydliga och utförliga auktorisationsvillkor men det saknas tillräckliga bedömningskriterier som stöd i bedömningen vilket kan medföra risk för ojämn bedömning av vad en godkänd lägstanivå är.</p> <p>Genom stickprovsgranskning har underlag som ligger till grund för auktorisation granskats men det saknas dokumentation av bedömningar och intervjuer. Intervjuade beskriver det som arbetsmaterial.</p> <p>Bedömningen är att det som ligger till grund för beslut ska arkiveras samt att det finns ett värde i att spara sådan dokumentation i lärande och jämförande syfte. Genom att följa dokumentation kan likvärdiga bedömningar säkras.</p>
<p>Är auktorisationsvillkoren utformade så att de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Säkrar konkurrensneutralitet mellan kommunens anordnare och privata anordnare? ▶ Säkrar konkurrensneutralitet mellan lokalt etablerade företag och företag etablerade utanför Nacka kommun? ▶ Är "konkurrensneutralitet" definierat? 	<p>Delvis.</p> <p>Nacka kommun har inte definierat konkurrensneutralitet men det omnämns i samband med beskrivningen av kundvalssystemet.</p> <p>Konkurrensneutralitet uppges som säkrat genom kundens möjlighet att välja samt byta anordnare. Detta enskilt bedöms vara otillräckligt för att säkra konkurrensneutralitet och då innebörden inte är definierad saknas det revisionskriterium att bedöma utifrån.</p> <p>Auktorisationsvillkoren är utformade för anordnare oavsett geografisk hemvist eller organisationsform avseende kommunal eller privatutförare ska kunna bli auktoriserade. Det finns faktorer i det enskilda kundvalet som kan påverka att anordnaren måste erbjuda tjänsten i vissa geografiska villkor. Det hindrar dock inte utförare som inte är placerad i Nacka kommun att ansöka om att bli auktoriserad.</p>
<p>Är uppföljning, utvärdering och kontroll av anordnarna tillräcklig och rättvisande?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Det sker regelbunden uppföljning och kontroll inom ramen för utbildningsnämndens kundval.</p> <p>Inom socialnämnden och äldrenämndens kundval saknas tillräcklig systematik och det förekommer att anordnare aldrig följs upp eftersom uppföljning sker genom en uppföljningsplan baserad på riskanalys som avgränsar uppföljningen.</p>

<p>I vilken omfattning vidtas relevanta sanktioner och vad leder dessa till?</p>	<p>I stickprovet bekräftas att sanktioner tillämpas när anordnare inte lever upp till ställda krav. Sanktionerna har lett till varningar, begäran av åtgärdsplan samt avaktorisering vilket bedöms vara relevanta åtgärder.</p>
<p>Finns risk- och konsekvensbedömningar avseende välfärdsbrott och genomförs ändamålsenliga kontroller i syfte att förebygga och upptäcka välfärdsbrott?</p> <p>► Hur dokumenteras dessa kontroller och i förekommande fall, vilka åtgärder vidtas?</p>	<p>Nej.</p> <p>Det finns inga specifika risk- eller konsekvensbedömningar avseende välfärdsbrott kopplat till auktorisation av anordnade inom kundvalen förutom inom kundval för hemtjänstutförare. Det finns dock kontrollmoment som minskar risken för välfärdsbrott.</p> <p>Det saknas dokumentation av bedömning av auktorisationsvillkoren annat än i beslut eller avtal. Bedömningar ses som arbetsdokument som inte arkiveras.</p>

Nacka kommun 2024-01-17

Jan Darrell
Certifierad kommunal yrkesrevisor, EY

Lina Hedlund
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1 - Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Direktör social- och äldreomsorg
- ▶ Enhetschef barn och familjeenheten
- ▶ Enhetschef omsorgsenheten
- ▶ Enhetschef utbildningsenheten
- ▶ Enhetschef äldreheten
- ▶ Gruppchef äldre och omsorgsenheten
- ▶ Handläggare förskola och pedagogisk omsorg (utbildningsexperter)
- ▶ Kvalitetsutvecklare
- ▶ Presidiet i socialnämnden
- ▶ Presidiet i utbildningsnämnden
- ▶ Presidiet i äldrenämnden
- ▶ Utbildnings- och arbetsmarknadsdirektör

Dokument

- ▶ Reglemente för kundval
- ▶ Auktorisationsvillkor samt specifika auktorisationsvillkor för samtliga kundval inom utbildningsnämndens, socialnämnden och äldrenämndens verksamhetsområden
- ▶ Rutiner för auktorisationsvillkor
- ▶ Rutiner för uppföljning av auktorisationsvillkor
- ▶ Uppföljningsplan 2023
- ▶ Modell för uppföljning

Bilaga 2 - Generella auktorisationsvillkor

Generella auktorisationsvillkor

Ekonomi och ledning

1. Anordnaren får inte vara i konkurs eller likvidation, under tvångsförvaltning eller föremål för ackord eller tills vidare ha inställt sina betalningar eller vara underkastad näringsförbud. Anordnaren får inte vara föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, ackord eller annat liknande förfarande
2. Anordnaren och personer som har väsentligt inflytande över verksamheten får inte genom lagakraftvunnen dom vara dömd för brott som avser yrkesutövningen eller brottslighet som kan skada förtroendet.
3. Anordnaren och/eller ansvarig för verksamheten får inte ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.
4. Anordnaren ska fullgöra sina skyldigheter avseende socialförsäkringsavgifter och skatt.
5. Anordnaren ska uppvisa av Bolagsverket utfärdat registreringsbevis.
6. Anordnaren ska vara godkänd för F-skatt.
7. Anordnaren ska genom utdrag från UC eller motsvarande register eller på annat sätt om anordnarens verksamhet är nystartad, visa att den har erforderlig ekonomisk kapacitet.
8. Anordnaren ska senast när verksamheten startar ha erforderliga tillstånd för att bedriva aktuell verksamhet. I förekommande fall ska anordnaren ha lokaler/utrustning som är anpassad till verksamheten samt ha rutiner för en säker hantering av kundens egendom.
9. Auktorisationen får inte överlåtas till annan fysisk eller juridisk person. Om anordnaren är en juridisk person och denne byter ägare ska ny ansökan ges in och auktorisationen omprövas.
10. Anordnare som har av-auktoiserats efter att ha brutit mot eller bedömts inte uppfylla auktorisationsvillkoren ska för att åter bli auktoiserad visa att åtgärder har vidtagits för att bristerna inte ska upprepas.

Personal och verksamhet

11. Det ska senast när verksamheten startar finnas personal i sådan omfattning och med relevant utbildning och erfarenhet att statliga och/eller kommunala mål för verksamheten kan nås.
12. Utifrån verksamhetens behov ska anordnaren kunna tillhandahålla verksamheten hela året.
13. Anordnaren ska redovisa hur de statliga och/eller kommunala målen för verksamheten nås.
14. Anordnaren ska vara förtrogen med och följa inom området gällande lagar, förordningar och föreskrifter som gäller för verksamhet som omfattas av kundvalet.
15. Den som utövar den dagliga ledningen av verksamheten ska ha för arbetsuppgifterna och verksamhetens inriktning adekvat kompetens.

Den som ansvarar för den dagliga ledningen av verksamheten ska ha för arbetsuppgifterna och verksamhetens inriktning adekvat kompetens. Om anordnaren avser att byta den som ansvarar för den dagliga ledningen av verksamheten ska detta anmälas till kommunen för godkännande.

16. Utifrån den individuella tjänstens förutsättningar och karaktär kan respektive nämnd ställa krav på följande i kundvalets specifika auktorisationsvillkor. Ansvarig för verksamheten och samtliga personal som anställs inom ramen för anordnarens verksamhet inom kundvalet ska till anordnaren uppvisa ett registerutdrag ur det register som förs enligt lagen om belastningsregister. Typ av utdrag ur belastningsregistret beslutas av respektive nämnd i de specifika auktorisationsvillkoren. Utdraget får vara högst ett år gammalt. Vid uppföljning/tillsyn ska det finnas anteckning om uppvisade belastningsregisterutdrag med information om när utdraget inhämtats samt dag för anställning om inte annat framgår av lag.
17. Anordnarens personal har rätt att till kommunen anmäla missförhållanden i anordnarens verksamhet. Anordnaren får inte efterforska vem som har gjort sådan anmälan.
18. Anordnaren ska ta emot de kunder som väljer anordnaren. Anordnarens rätt att neka kund föreligger enbart vid av nämnden konstaterad platsbrist hos anordnaren.
19. Anordnaren ska acceptera av kommunen beslutad förtur för kund.

Försäkring

20. Anordnaren ska inneha ansvarsförsäkring som säkerställer att kunden och kommunen hålls skadeslös för skada orsakad genom fel eller försummelse av personal anställd hos anordnaren.

Rutiner

21. Anordnaren ska ha rutiner som säkerställer att personalen: - iakttar sekretess och tystnadsplikt - följer lagkrav på dokumentation och rapporteringsskyldighet om missförhållanden. - hanterar synpunkter, klagomål, fel, brister och avvikelser.

Information och uppföljning

22. Kommunen har rätt till insyn i anordnarens verksamhet för uppföljning och utvärdering. Anordnaren ska delta i den uppföljning som kommunen genomför.
23. Anordnaren ska kunna ta emot och lämna information till kommunen på ett sådant sätt att uppgifterna kan hanteras av kommunens administrativa system.
24. Anordnaren ska rapportera allvarliga klagomål, fel, brister och avvikelser till kommunen samt redovisa åtgärdsplaner kopplade härtill.
25. Anordnaren ska rapportera händelser av större betydelse avseende verksamhet eller ekonomi till kommunen. Allvarlig eller extraordinär händelse samt höjd beredskap
26. Anordnaren ska samarbeta med kommunen vid allvarlig händelse där kommunen behöver tillgång till resurser för att erbjuda den form av verksamhet som anordnaren är auktoriserad för.
27. Anordnaren ska vid extraordinär händelse och höjd beredskap eller annan allvarlig händelse i fredstid inordna sin verksamhet under kommunens krisledning.