

4. Direktiv och krav i Eskilstuna kommun

4.1. Enskilda förskolor

I kommunen finns 50 förskolor där barn- och utbildningsnämnden har ansvar för 42 och Torshälla stads nämnd ansvarar för 8 förskolor. Utöver dessa finns 23 enskilt drivna förskolor, där en av dem ligger i Torshälla. De flesta fristående förskolor är föräldrakooperativ, men det finns även personalkooperativ, aktiebolag och några stiftelseägda förskolor.

I kommunens dokument "Riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för fristående förskoleverksamhet, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i Eskilstuna kommun" beskrivs de villkor och rutiner som gäller för godkännande och rätt till bidrag. Riktlinjerna är fastställda av barn- och utbildningsnämnden respektive Torshälla stads nämnd i december 2011.

Riktlinjerna bygger bland annat på skollagen, läroplan för förskola (Lpfö 98), läroplan för det obligatoriska skolväsendet (Lpo94), Skolverkets allmänna råd samt Eskilstuna kommuns skolplan och riktlinjer för kost i förskola/skola. Huvudmannen ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande riktlinjer och styrdokument.

Ansökan för att starta verksamhet ska följa de riktlinjer och anvisningar som kommunen ger. Dokument för ansökan finns att ladda ner på kommunens hemsida. I ansökan ska verksamhetens syfte, inriktning, idé och kännetecken framgå. Vidare ska öppethållande, platsantal, gruppindelning, barnsäkerhet, planer mot kränkande behandling och diskriminering, verksamhetens uteverksamhet och personalstyrkans sammansättning presenteras. Huvudmannen ansvarar för att all personal följer gällande styrdokument. Det ska även finnas möjlighet till delaktighet i verksamheten för vårdnadshavare. Vidare ska huvudman se till att lokalerna är funktionella och uppfyller samtliga krav. Innan godkännande att bedriva förskoleverksamhet i lokalerna ges, ska huvudmannen uppvisa att lokalerna fått godkännande för verksamheten från myndigheter som ansvarar för miljölagstiftning, räddningstjänst, samt bygglov och planärenden.

Om förskoleverksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas ska beslutet om godkännande upphävas. Därmed upphör rätt till bidrag och om huvudmannen önskar ett nytt godkännande och rätt till nytt bidrag ska en ny ansökan göras.

4.1.1. Avtal

Då det råder fri etableringsrätt upprättas inga avtal i egentlig mening med den som ansöker om att bedriva förskoleverksamhet. Däremot tas ett beslut i ansvarig nämnd som ger huvudmannen rätt till bidrag. Vid granskning av senast beviljade rätt till enskild att bedriva förskoleverksamhet, daterad 2011-10-19, framgår att ansökan om godkännande och rätt till bidrag bifalles under förutsättning att ett antal parametrar uppfylles, bland annat att verksamheten ämnar bedrivas i enlighet med skollagen samt kommunens riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag.

Förnyade beviljanden ges inte, utan verksamheten får bedrivas så länge den lever upp till kraven i lagstiftning och kommunala riktlinjer.

4.2. Äldreomsorg

Verksamheten inom vuxennämndens ansvarsområde utförs huvudsakligen i egen regi. Av totalt 17 särskilda boenden drivs ett i enskild regi/entreprenad (Eskilshem). Demensboendet Eskilshem har 70 platser.

I kommunen finns 25 hemtjänstområden. 24 av dessa drivs i kommunal regi och ett (Snopptorp) i extern regi. Hemtjänstområdet Snopptorp har ca 100 brukare, vilket klassas som ett förhållandevis litet område då de kommunalt drivna hemtjänstområdena ofta omfattar cirka 200 brukare.

Inom Torshälla stads nämnd finns ingen extern utförare inom äldreomsorgens område eller hemtjänstområdet.

Vuxennämnden ansvarar för sin verksamhetsspecifika upphandling av externa verksamheter och beslutar över dess innehåll och omfattning. Vuxennämnden tar i upphandlingsprocessen hjälp av kommunens upphandlingsfunktion. Det är viktigt att alla formella krav och lagar tillgodoses i förfrågningsunderlag vid upphandlingen. Upphandlingsfunktionen hjälper till vid framtagandet av förfrågningsunderlag, utslutning och kvalificering av leverantörer, utvärdering av anbud och kontraktskrivning med leverantör.

4.2.1. Avtal

Vid granskning framgår att vuxennämnden upprättar avtal med den externa utföraren när nämnden har godkänt verksamheten. Rörande det upphandlade demensboendet Eskilshem började avtalsperioden gälla 2012-10-01. Avtalsperioden för Snopptorps hemtjänstområde började 2012-02-01. Avtalsperioden gäller i fyra år med möjlighet att förlänga avtalet i ytterligare ett (1) + ett (1) år med oförändrade villkor.

Avtalen för de två upphandlade verksamheterna är upprättade utifrån samma mall. Som bilaga till respektive avtal finns kravspecifikationen som nyttjats inför upphandling av verksamheten. Vid signering av avtalet åtar sig utföraren att tillhandahålla tjänster i enlighet med kravspecifikationen.

Kommunen har idag inte fattat beslut om att införa valfrihetssystem enligt LOV. I avtalet betonas att om kommunen under avtalsperioden med utföraren beslutar om att införa LOV förbinder sig parterna att omförhandla avtalet i alla dess delar. Detta möjliggör för utföraren att övergå till att bedriva verksamheten enligt LOV enligt samma ansökningsförfarande som övriga utförare.

Vid granskning av kommunens avtal framgår att respektive verksamhet som kommunen köper tjänster från ska ha de två ledningssystemen SOSFS 2006:11 och SOSFS 2005:12 integrerade i sin verksamhet. Respektive ledningssystem innehåller rutiner kring kvalitetssystem samt hur kvalitetsuppföljning och kvalitetsutveckling ska ske. SOSFS 2005:12 har nu ersatts av SOSFS 2011:9.

I avtalen fastslås att meddelarfrihet enligt Lex Sarah ska gälla för personalen hos den externa utföraren, vilket innebär att personalen ska kunna påtala missförhållanden utan att det leder till repressalier.

I avtalen med det upphandlade särskilda boendet och den upphandlade verksamheten inom hemtjänstområdet finns en kravspecifikation över vilka krav som ställs på utförandet av verksamheten. Utföraren ska ha ingående kunskap om vård och omsorg av personer med demenssjukdom respektive vård och omsorg av äldre och funktionshindrade. Enligt kravspecifi-

kationen ska verksamheten bedrivas enligt de mål och riktlinjer som följer Socialtjänstlagen (SoL), Hälso- och sjukvårdslagen (HSL), Offentlighets- och sekretesslagen samt andra vid varje tillfälle tillämpliga lagar. Verksamheten ska också bedrivas i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Miljö- och räddningstjänstförvaltningen har att utöva tillsyn över verksamheten. Kommunens medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) utövar tillsyn över hälso- och sjukvården. Aktörerna ska få tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs samt få tillgång till begärd dokumentation och uppgifter om verksamheten som anses vara nödvändiga. Utföraren ska på egen bekostnad åtgärda de påpekanden som kan komma från tillsynsmyndigheterna efter granskning av verksamheten. Om åtgärder inte vidtas och vid upprepade fall av underlåtelse kan kommunen säga upp avtalet.

Beställaren har rätt att häva avtalet med omedelbar verkan om utföraren gör sig skyldig till allvarliga fel i yrkesutövningen och beställaren kan visa detta.

Enligt avtalet ska utföraren säkerställa att insatser gentemot brukare inte uteblir eller blir felaktigt utförda. Det ska finnas rutiner för avvikelserapportering enligt SoL som beskriver hur fel och brister ska hanteras. Utföraren ska skicka varje anmälan enligt 14 kap 2 § SoL, Lex Sarah, till kommunen med redovisning av vidtagna åtgärder. Vidare ska avvikelser enligt HSL registreras, analyseras och åtgärdas. Avvikelserna ska skickas till kommunens medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) som ansvarar för och gör bedömning om avvikelserna ska rapporteras till Socialstyrelsen.

Avtalet fastslår att kommunen ger brukare och anhöriga möjlighet att framföra synpunkter och klagomål mot verksamheten. Information om synpunktshantering, patientnämnden och anmälan av klagomål ska anslås i allmänna utrymmen, alternativt finnas tillgängligt för brukare och anhöriga.

Sammanställningar av inkomna anmälningar om missförhållanden eller misstanke om missförhållanden enligt Lex Sarah, Lex Maria samt inkomna synpunkter/klagomål på verksamheten ska lämnas kvartalsvis till kommunen.

I avtalet regleras beställarens rätt att kontrollera, följa upp och utvärdera verksamheten. Beställarens uppföljning av avtalet består av insamlande av verksamhetsfakta, granskning av rutiner och dokumentation, intervjuer, enkäter och besök. Brister som uppmärksammas ska åtgärdas och bekostas av utföraren. En åtgärdsplan ska överlämnas till kommunen inom en månad. Enligt avtalet ska utföraren medverka i brukarundersökningar som kommunen initierar och medverka i nationella undersökningar som exempelvis Statistiska centralbyrån genomför samt bidra med uppgifter som kommunen efterfrågar. Vidare ska utföraren kontinuerligt följa upp hur brukaren upplever boendet. Intervjupersonerna beskriver att kommunen har eftersträvat att avtalen ska få mer likhet i utformningen för externt drivna verksamheter och verksamheter i egen regi. Detta för att utvärderingen av verksamheterna ska bli enklare och mer jämförbar.

I avtalet betonas att allmänheten ska ha möjlighet att få insyn i entreprenörens verksamhet enligt kommunallagen 3 kap. 19 a §.

4.3. Kommentarer och bedömning

4.3.1. Enskilda förskolor

Omfattande krav ställs på enskilda förskolor för att erhålla rätt till bidrag att bedriva verksamhet. Av kommunens riktlinjer framgår att kraven utgår från lagtext såsom skollagen, lagen om registerkontroll och diskrimineringslagen. Vidare ställs krav utifrån läroplaner och Skolverkets allmänna råd. Vår bedömning är att riktlinjerna på ett korrekt sätt hänvisar till de lagar som rör den enskilt drivna verksamheten.

I riktlinjerna framgår också med önskvärd tydlighet att kommunen har rätt att inspektera verksamheten och inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Vidare framgår det att via kommunens tillsyn ges allmänheten möjlighet till insyn i verksamheten.

Vår bedömning är att förutsättningarna för att bedriva enskild förskoleverksamhet i kommunen på ett tydligt sätt beskrivs i kommunens riktlinjer och rutiner.

4.3.2. Äldreomsorg

Vår bedömning är att det i förfrågningsunderlag och avtal ställs omfattande krav på upphandlade verksamheter. Relevanta krav ställs bland annat på att verksamheterna ska ha infört kvalitetsledningssystem i sina verksamheter. Vidare framgår med tydlighet rätten för beställaren (kommunen) att inhämta den information som krävs för att kunna utöva den kontroll och tillsyn som bedöms vara tillräcklig.

Vi ser det som positivt att kravspecifikationen bilägges avtalet, vilket än mer tydliggör entreprenörens åtagande i enlighet med kravspecifikationen.

5. System för tillsyn och uppföljning

5.1. Enskilda förskolor

I barn- och utbildningsnämnden och Torshälla stads nämnds riktlinjer anges kommunens möjligheter att utöva tillsyn över de enskilda huvudmännen. Huvudmannen är skyldig att på lämpligt sätt delta så att kommunen kan fullgöra sina åtaganden enligt lag. Kommunen får inspektera de enskilda huvudmännens verksamhet samt inhämta de upplysningar och ta del av de dokument som behövs för att kommunen ska kunna göra en bedömning av verksamheten. Tillsynen kan genomföras både planerat och oanmält. Planerat tillsynsbesök sker enligt riktlinjerna vart tredje år. Nästa gång det kommer göras är under 2013. Under året genomförs tillsyn i samtliga enskilda förskoleverksamheter. Efter tillsynsbesöket skrivs en rapport som lämnas till respektive förskola. En sammanställning av samtliga rapporter presenteras för ansvarig nämnd. Att tillsyn genomförs samma år i alla verksamheter uppges ge goda möjligheter till jämförelser mellan verksamheterna, något som både verksamheterna och nämnden uppges uppskatta.

Enligt intervjupersonerna har beslut i nämnden fattats att tillsyn ska göras vart tredje år. Anledningen till att detta intervall valts är att Skolinspektionen utför sin tillsyn av skolverksamheter vart tredje år.

Vid barn- och utbildningsförvaltningen finns två personer som ansvarar för tillsyn av de enskilda förskolorna. Det förekommer också att särskild juristhjälp tillkallas då frågor av juridisk karaktär finns.

Inför tillsynsbesöket skickar förvaltningen ut ett formulär där förskolan uppmanas fylla i information om personalsituation, styrelsens sammansättning samt verksamhetens inriktning.

Tillsynsbesöken uppges ta mellan två och tre timmar och inleds oftast med en rundvandring i lokalerna. Därefter går en checklista igenom tillsammans med förskolechef samt en person från styrelsen. Checklistan berör områden som exempelvis verksamhetsplan, kvalitetsredovisning, öppettider, säkerhet, personal, pedagogisk verksamhet, delaktighet med mera. Förvaltningen noterar hur verksamheten arbetar inom dessa områden och gör noteringar om åtgärder krävs. Den senaste tillsynen av den fristående förskoleverksamheten i Torshälla genomfördes i mars 2010, med en uppföljning den 10 juni 2010. Vid tillsynen ingick inspektion av lokaler och granskning och godkännande av interna styrdokument, dokumentation samt muntlig redovisning.

Barn- och utbildningsförvaltningen uppges att en översyn av förvaltningens tillsynsverksamhet gjordes under 2010. Nya mallar och rutiner rörande tillsyn togs fram, vilka idag även nyttjas av Torshälla stads förvaltning. Dessförinnan uppges att tillsynen av enskilda förskolor endast varit av sporadisk karaktär.

Vid tillsynen granskar förvaltningen enligt riktlinjerna följande områden:

- Att verksamhetens interna styrdokument beskriver och följer de uppdrag som anges i skollagen, läroplanerna, Skolverkets allmänna råd och kommunens skolplan. I tillsynen ingår också att kontrollera att denna dokumentation beskriver den faktiska verksamheten.
- Hur verksamheten utför det pedagogiska uppdraget och hur arbetet följer givna styrdokument.

- Hur huvudmannen sköter sin egenkontroll av kvalitet och säkerhet.
- Verksamhetens personal när det gäller utbildningsnivå, språkkunskaper, personalomsättning, registerutdrag, sekretess m.m.
- Barngruppernas storlek och verksamhetens personaltäthet.
- Verksamhetens lokaler när det gäller ändamålsenlighet (utformning, plats för olika aktiviteter, utrustning och barnsäkerhet).
- Hur verksamheten tar ansvar för barn i behov av särskilt stöd.
- Hur huvudmannen uppfyller krav på ansvarsfullt företagande.

Tillsynen ska ses som ett stöd för verksamheten. Om brister konstateras kommuniceras detta till verksamheten som ges möjlighet att åtgärda bristerna, oftast inom en månad, varpå uppföljning sker. Enligt intervjupersonerna fungerar samarbetet med förskolorna i huvudsak mycket bra.

Tillsynsrapporterna läggs ej ut på kommunens hemsida eller offentliggörs på annat sätt. Det konstateras dock att de registreras i ärendehanteringssystemet varvid de blir offentlig handling.

Oanmälda tillsynsbesök genomförs också. Dessa kan genomföras till följd av att klagomål har inkommit riktade mot en särskild verksamhet. De oanmälda tillsynsbesöken renderar även de i skriftliga rapporter. Dessa presenteras dock inte för ansvarig nämnd. De klagomål som inkommer antecknas och diarieförs. Enligt uppgift rör klagomålen oftast förskolornas öppettider under semestertid samt personalens bemötande.

Förutom tillsynsbesöken kräver förvaltningen årligen in varje förskolas verksamhetsberättelse för översyn. Två gånger per år rapporterar varje förskola antalet barn. Den rapporteringen ligger till grund för utbetalningen av bidraget. Från och med 2013 kommer månatlig rapportering av antalet barn göras till förvaltningen. Diskussioner pågår huruvida förvaltningen även årligen ska kräva in respektive förskolas verksamhetsplan. Idag görs inte detta.

Några krav på löpande kontakt finns inte. Dock förekommer det att de enskilda verksamheterna hör av sig till förvaltningen med frågor och funderingar. Förvaltningen erbjuder sig också ibland att komma ut i verksamheterna och informera om behov uppstår, t.ex. om en styrelse byts ut.

De fristående förskoleverksamheterna omfattas av barn- och föräldraenkäten som varje år genomförs i alla förskolor i kommunen. Det framgår inte av riktlinjerna att de enskilda förskolorna ska omfattas av den kommunala brukarenkäten, däremot vill de enligt uppgift gärna delta och gör det också. Resultatet av enkäten kommuniceras därefter normalt sett till respektive förskola. Under 2012 har dock detta inte fungerat tillfredsställande på grund av problem med ett nytt enkätssystem.

Om brister eller missförhållanden konstateras, antingen vid uppföljningsbesök eller vid tillsynsbesök kräver kommunen att huvudmannen vidtar åtgärder så att missförhållandena avlägsnas. Om missförhållandena är allvarliga och förvaltningens förelägganden inte avhjälpes har barn- och utbildningsnämnden och Torshälla stads nämnd möjlighet att återta godkännande för att bedriva förskoleverksamhet. Vid återkallelse av godkännande ska nämnden återkalla rätten till bidrag. Återkallelse av bidrag sker även om verksamheten inte uppfyller de villkor som anges i skollagen. Återkallelse av godkännande och rätt till bidrag för att bedriva förskoleverksamhet har vid ett tillfälle inträffat i kommunen.

Kommunen har beslutat införa en inspektörsfunktion som ska ansvara för tillsynen av enskild skolverksamhet. Planer finns också på att mellan tillsynsbesöken genomföra riktad tillsyn, dvs att tillsyn görs inom ett specifikt område, t.ex. öppettider eller likabehandlingsplaner.

5.2. Äldreomsorg

Uppföljningar av ingångna avtal med externa utförare görs vartannat år av vuxenförvaltningen. Verksamhetsuppföljningen består av insamlade verksamhetsfakta, granskning av rutiner och dokumentation, intervjuer, enkäter och besök. Verksamhetsuppföljningen är till för att granska hur väl utföraren uppfyller kraven i avtalet och är en del av vuxenförvaltningens kvalitetssystem. Uppföljningen är också ett underlag för den berörda enhetens kvalitetsarbete. Berörd verksamhet förväntas arbeta med eventuella förbättringsområden och återrapportera enligt överenskommen tidsplan. Den senaste verksamhetsuppföljningen för det externa särskilda boendet och för den externa utföraren inom hemtjänstområdet genomfördes under våren 2012.

Rapporterna från verksamhetsuppföljningarna består i huvudsak av en checklista med frågor och svar inom olika områden såsom personal, social dokumentation, bemötande, säkerhet och brukarundersökningar. Då brister konstaterats i någon av verksamheterna görs en åtgärdsplan med förbättringsförslag. Vuxenförvaltningen tar fram förbättringsområden som har framkommit vid genomförd verksamhetsuppföljning. Ett antal förbättringsområden presenteras i slutet av verksamhetsuppföljningen. Exempel på förbättringsområden från den senast genomförda verksamhetsuppföljningen vid Eskilshem rörde bland annat ett utvecklat samarbete med frivilligorganisationer, en utveckling av arbetet med att använda genomförandeplaner i det dagliga arbetet. Konstaterade förbättringsområden efter den senast genomförda verksamhetsuppföljningen i hemtjänstområdet Snopptorp är till exempel ett mer utvecklat arbete med bemötandeplaner samt en mer utvecklad rutin för hur personal ska agera om brukare utsätts för brott eller misstanke om brott.

Den externa utföraren ska utifrån vuxenförvaltningens framtagna förbättringsområden ta fram förslag på hur bristerna ska åtgärdas. Utförarens planerade förbättringsåtgärder ska lämnas till uppdragskansliet på vuxenförvaltningen senast en månad efter att slutrapporten lämnats. I åtgärdsplanen finns datum noterat för när åtgärden beräknas vara klar. Vuxenförvaltningen följer upp förbättringsförslagen efter cirka sex månader. Om bristerna inte skulle åtgärdas enligt tidplan eller vid upprepade fall av underlåtenhet kan kommunen säga upp avtalet. Uppsägning av avtal har aldrig varit aktuellt i kommunen. Intervjupersonerna beskriver att de externa utförarna har arbetat bra med att åtgärda de förbättringsförslag som kommunen lämnat.

I verksamhetsuppföljningen framkommer att de externa utförarna har rutin för avvikelshantering enligt SoL och HSL och att det är känt i verksamheten. Under det senaste året har inga Lex Sarah- eller Lex Mariaärenden anmälts bland de externa utförarna.

Månatligen skickar det externa särskilda boendet händelsestatistik och protokoll till kommunens MAS. Samma rutin gäller för Snopptorps hemtjänstområde. Statistiken omfattar samtliga avvikelser som inträffat i verksamheten under månaden, bland annat rörande läkemedelsavvikelser, fall eller olycka, hot och våld eller kost- och mathantering.

Vuxenförvaltningen har regelbunden kontakt med de externa utförarna. Vid besöken i verksamheterna, som genomförs 1-2 gånger per termin, diskuteras verksamheten och om något behöver ändras. Utöver detta skickar det externa särskilda boendet månatligen rapporter om vad som händer inom verksamheten och vilka aktiviteter som genomförs. Intervjupersonerna beskriver att anhöriga har efterfrågat mer aktiviteter i verksamheten. De två externa utförarna har samma kontaktperson på vuxenförvaltningen.

Medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS) har det medicinska tillsynsansvaret utifrån hälso- och sjukvårdslagstiftning över verksamheterna i extern regi. MAS genomför vartannat år tillsynsbesök i verksamheterna och lämnar en rapport till nämnden. MAS senaste granskning av hemtjänstområdet Snopptorp skedde i samband med verksamhetsuppföljningen som vuxenförvaltningen genomförde våren 2012. MAS senaste granskning av hälso- och sjukvård på Eskilshem skedde hösten 2011, och planeras följas upp i november 2012. I rapporten ges kommentarer, förbättringsåtgärder och förbättringsområden som verksamheten behöver utveckla. Utföraren ska följa de instruktioner och rutiner som MAS utfärdar.

Vuxenförvaltningens kontaktperson kan även vara med vid uppföljningen som genomförs av MAS. Intervjupersonerna beskriver att ambitionen är att kommunens uppföljning av verksamheterna och tillsynen från kommunens medicinskt ansvarig sjuksköterska bör genomföras samtidigt, för att få en helhetsbild av verksamheten.

Utöver detta genomförs också årligen brukarundersökningar i form av den nationella undersökningen som SCB genomför på uppdrag av Socialstyrelsen. Eskilstuna kommun köper en komplettering så att resultat erhålls för varje enhet. Undersökningen genomförs i såväl kommunala som externt drivna verksamheter. De enskilda verksamheterna genomför även de egna brukarundersökningar. Dock skickas resultatet av dessa generellt inte till kommunen. Det har förekommit att utföraren har besökt förvaltningsledningen för att redovisa sina resultat.

Socialstyrelsen ska utöva tillsyn över de externa verksamheterna. Socialstyrelsen har under senare år inte gjort några uppföljningar av de externa utförarna.

Det händer att de externa verksamheterna hör av sig till kommunen. Företrädare för Eskilshem har till exempel hört av sig med klagomål på verksamhetens lokaler som hyrs av kommunen. Det konstateras att kontakten med hemtjänstområdet som bedrivs i extern regi är mer sällan förekommande.

5.3. Kommentar och bedömning

5.3.1. Enskilda förskolor

Vår bedömning är att kommunen, såväl Torshälla stads nämnd som barn- och utbildningsnämnden, genomför tillsyn i enlighet med riktlinjerna. Dock konstaterar vi att det i samband med tillsynen inte genomförs samtal med barn och föräldrar. Vår rekommendation är att framgent i samband med tillsynsbesöken genomföra ett mindre antal intervjuer med barn och vårdnadshavare rörande verksamheten.

Vidare konstaterar vi att några omfattande krav på de enskilda förskolorna att de årligen ska inkomma med dokument rörande verksamheten inte finns. Vår bedömning är att kommunen på grund av avsaknad av omfattande årlig rapportering i dagsläget varje år inte bereds möjlighet att bedöma verksamheternas kvalitet. Vår rekommendation är att kommunen årligen begär in mer omfattande rapportering om de enskilda förskolornas verksamhet, såsom verksamhetsplan, sammanställning av inkomna klagomål samt resultat från eventuella internt genomförda brukarundersökningar. Vi ser detta som väsentligt för att kunna säkerställa att verksamheterna bedrivs ändamålsenligt, särskilt i beaktande att tillsynsbesök endast genomförs vart tredje år.

Vi ser det som något positivt att kommunen överväger att införa så kallad riktad tillsyn inom förskoleområdet. Detta fungerar som ytterligare ett verktyg för att säkerställa kvaliteten i verksamheten.

Vi konstaterar att kommunen inte lägger upp rapporter från genomförd tillsyn på hemsidan. Vår rekommendation är att detta görs för att på ett än bättre sätt bereda allmänheten möjlighet att ta del av rapportering från tillsynsbesök, samt för att leva upp på lagstiftningens krav rörande allmänhetens insyn i enskilt driven verksamhet.

5.3.2. Äldreomsorg

Vår bedömning är att kommunen på ett förtjänstfullt sätt vartannat år genomför uppföljningar i de externt drivna verksamheterna, där respektive verksamhet går igenom. Vår bedömning är dock att rapporteringen under mellanåret, då varken MAS eller förvaltningen i övrigt genomför några tillsynsbesök i verksamheterna, har brister. Vår rekommendation är att nämnden utökar kraven på rapportering om kvaliteten i utförarnas verksamheter. Detta bör göras för att nämnden ska ges möjlighet att årligen utvärdera de externt drivna verksamheternas kvalitet. Vidare bör även nämnden ställa krav på rapportering av resultat från egna brukarundersökningar samt inkomna klagomål.

Det förhållandevis låga deltagandet bland brukare hos de externa utförarna i den kommunala brukarenkäten gör att resultatets tillförlitlighet inte ska överskattas. Resultatet ger dock vid handen att den upplevda kvaliteten i hemtjänstområdet Snopptorp ligger på ungefär samma nivå som i de kommunalt drivna hemtjänstområdena, medan kvaliteten vid Eskilshems demensboende är något lägre än i de kommunala verksamheterna.

En generell iakttagelse vi gör är att i de kommunala dokumenten förekommer olika varianter av förkortningar för hälso- och sjukvårdslagen. Nämnden bör, för att framgent undvika missförstånd, se över de interna styrdokumenterna för att säkerställa en enhetlig benämning av lagar och regler.

6. Upphandlingsfunktionens ansvar

I enlighet med kommunens riktlinjer för upphandling fastslås att kommunens gemensamma upphandlingsfunktion ska fungera som ett stöd i upphandlingsfrågor, tillhandahålla utbildning för personal med inköpande arbetsuppgifter samt genomföra upphandlingar för kommunövergripande ramavtal.

Det konstateras vidare att varje nämnd ansvarar för sin egen verksamhetsspecifika upphandling och beslutar över dess innehåll och omfattning. Varje nämnd ska utveckla beställarkompetens för denna uppgift och även ha kompetens att genomföra verksamhetsspecifika direktupphandlingar.

Vidare fastslås att upphandlingar som genomförs av facknämnderna ska kvalitetssäkras av upphandlingsfunktionen.

Av riktlinjerna framgår att varje förvaltning ska ha en inköpssamordnare, vilket enligt uppgift också är fallet. Dock konstateras det av intervjupersonerna att möjligheterna för inköpssamordnarna att göra ett bra jobb varierar mellan förvaltningarna, vilket i huvudsak beror på övriga arbetsuppgifter.

Uppföljning ska göras av genomförda upphandlingar. Någon specifik precisering av hur det ska göras framgår inte av riktlinjerna.

Utifrån genomförda intervjuer framgår att upphandlingsfunktionen varit delaktig i upphandlingarna av Eskilshem och hemtjänstområdet Snopptorp. Det finns inga dokumenterade riktlinjer som fastslår på vilket sätt och i vilka steg i upphandlingsprocessen som facknämnden ska involvera upphandlingsfunktionen. Enligt uppgift är upphandlingsfunktionen delansvarig för de administrativa delarna i processen, dvs de delar som rör annonsering, utvärdering, tilldelning samt kontraktsskrivning. Ett antal möten genomförs även mellan facknämnden och i samband med framtagande av förfrågningsunderlag och kravspecifikationer inför att en upphandling ska genomföras. Rutinen är att sedan förfrågningsunderlaget är framtaget ska det godkännas i facknämnden innan det offentliggörs.

Både intervjuade företrädare för upphandlingsfunktionen och verksamhetsansvariga uppger att samarbetet fungerar bra. Upphandlingsfunktionen uppger också att de bistår vid uppföljning av de upphandlade verksamheterna om fackförvaltningarna som ansvarar för uppföljningen så önskar. Detta sker dock förhållandevis sällan.

Någon systematisk rutin för hur erfarenheter från tidigare upphandlingar tas tillvara finns inte.

6.1. Kommentar och bedömning

Vi ser det som positivt att initiativ tagits att utse upphandlingssamordnare vid samtliga förvaltningar. Detta underlättar kommunikation och tydliggör ansvar för upphandlingsfrågor i respektive förvaltning.

Då inga dokumenterade rutiner för hur kommunikation ska föras med fackförvaltningarna då upphandlingar ska göras kan detta rendera i att ansvarsfrågan blir otydlig. Vår rekommendation är, för att undvika detta, att en rutin för hur kommunikation och samarbete mellan upphandlingsfunktionen och fackförvaltningarna tas fram. Rutinen bör även tydliggöra ansvaret för de olika stegen i upphandlingsprocessen.

Vidare är vår rekommendation att rutiner för hur erfarenheter från tidigare genomförda upphandlingar ska dokumenteras bör tas fram. Det är väsentligt att en dylik rutin för dokumentation finns, för att undvika att samma fel i upphandlingsskedet återkommande inträffar.

7. Rapportering till nämnderna

7.1. Enskilda förskolor

Några krav på de enskilda förskolorna rörande deltagande i kommunens årliga uppföljning finns inte. Vid granskning av förvaltningens verksamhetsberättelse redovisas endast antalet barn i enskilda verksamheter samt resultatet rörande hur barn och föräldrar på ett övergripande plan upplever verksamheten i förskolan.

Efter genomförda tillsynsinsatser får nämnden ta del av övergripande sammanställningar av tillsynen. Rapporterna presenteras såväl skriftligt som muntligt. Några rapporter på enhetsnivå presenteras inte för nämnden. Torshälla stads nämnd får muntlig och skriftlig presentation av genomförd tillsyn i den enskilda verksamheten.

7.2. Äldreomsorg

Vuxennämnden får ta del av varje enskild rapport om de externa verksamheterna som förvaltningen genomför. Nämnden får även ta del av kommunens medicinskt ansvarig sjuksköterskas (MAS) tillsynsrapporter.

Rapporteringen ser likadan ut för de externt drivna verksamheterna som för de kommunala. Detta för att på bästa sätt möjliggöra jämförelser mellan verksamheterna.

7.3. Kommentarer och bedömning

7.3.1. Enskilda förskolor

I samband med kommunens rapportering finns inga särskilda krav på de enskilda förskolorna. I förvaltningsberättelsen finns inga avsnitt rörande den fristående verksamheten. Vår rekommendation är att avsnitt rörande genomförd tillsyn samt uppföljningar förs in i förvaltningens verksamhetsberättelse för att både för nämnden och allmänheten ge information om den fristående verksamheten.

7.3.2. Äldreomsorg

Vår bedömning är att nämnden återkommande bör erhålla rapportering om klagomål riktade mot de externt drivna verksamheterna. Detsamma gäller rapportering av resultatet från brukarundersökningar som de externa verksamheterna själva genomför.

Vidare är vår rekommendation att nämnden årligen bör erhålla rapportering rörande kvaliteten i de externt drivna verksamheterna. Denna rapportering bör bygga på verksamheternas egen rapportering till kommunen. Vår bedömning är att den nuvarande rapporteringen till nämnden, som görs vartannat år, inte är tillräcklig för att nämnden ska ges möjlighet att bedöma de externt drivna verksamheternas kvalitet.

Stockholm den 22 oktober 2012

Anders More
Verksamhetsrevisor

Emma Odén

Källförteckning

Riktlinjer för godkännande och rätt till bidrag för fristående förskoleverksamhet, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet i Eskilstuna kommun, 2011, Barn- och utbildningsnämnden, Torshälla stads nämnd

Riktlinjer för upphandling i Eskilstuna kommun, antaget av kommunfullmäktige 27 april 2006

Verksamhetsuppföljning av Hälso- och sjukvård på Eskilshem – 2011-11-10 – Eskilstuna kommun

Verksamhetsuppföljning – Snopptorp hemtjänst- och hemsjukvårdsområde – Våren 2012

Verksamhetsuppföljning – Eskilshems vård- och omsorgsboende – Våren 2012

Vuxennämndens verksamhetsplan 2012

Vuxennämndens verksamhetsberättelse 2011

Avtal – Drift av Eskilshem dnr. 11.057 – Eskilstuna kommun

Avtal – Hemtjänst Snopptorp dnr. 10.098 – Eskilstuna kommun

Tillsyn i enlighet med kap. 2a 15§ skollagen – Barn- och utbildningsnämnden

Ansökan om godkännande och rätt till bidrag – enskild verksamhet – Eskilstuna kommun

Rapport från tillsyn av fristående verksamheter – Barn- och utbildningsnämnden, 2011-03-03

Dokument rörande tillsyn av Skogsmusens förskola

Ansökan om godkännande att starta fristående förskola, British Mini Eskilstuna, 2011-09-21

Kommunens mall för verksamhetsberättelser, 2011-2012

Verksamhetsberättelse 2011 – Barn- och utbildningsförvaltningen