

2006-02-08

Vård- och omsorgsnämnden
Socialnämnden
Centrala skolnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av avtalsuppföljning

Revisorerna har granskat nämndernas rutiner för att följa upp avtal. Detta mot bakgrund av att en väsentlig del av kommunens verksamhet bedrivs av utomstående leverantörer. Granskningen har omfattat fyra nämnder; Vård- och omsorgsnämnden, Socialnämnden, Centrala skolnämnden och Kultur- och fritidsnämnden.

Granskningen har baserats på ett urval av avtal gällande tjänster och verksamheter. Urvalet har skett utifrån en risk- och väsentlighetsanalys. Granskningens inriktning har varit att kontrollera om det finns god intern kontroll avseende att ställa krav och följa de avtal som kommunen har slutit med olika leverantörer. Efter genomförd granskning kan vi konstatera att den interna kontrollen för tre av nämnderna behöver förbättras. I detta arbete kan Centrala skolnämndens arbetssätt fungera som ledstjärna.

I de andra tre nämndernas interna kontroll finns det i varierande grad brister avseende att i avtal tillförsäkra sig insyn och att kontrollera verksamheten. Vi vill också påpeka för Vård- och omsorgsnämnden att det ur ett intern kontrollperspektiv är oacceptabelt att utföraren själv sköter all uppföljning. Vi bedömer att de granskade köpen representerar väsentlig verksamhet för nämnderna och därför bör nämnderna tillförsäkra sig information om uppföljningar av verksamheterna.

Det är revisionens uppfattning att revisorer i föreningen Kulturmejeriet bör utses i kretsen av förtroendevalda revisorer och att kommunallagens bestämmelser om samordnad revision även i detta fall bör följas.

Rapporten översänds härmed till berörda nämnder för kännedom och åtgärder. Svar på rapporten emotses innan den 15 mars. Rapporten översänds också till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för kännedom.

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Per Olsson
Ordförande

Anna-Klara Arvidsson
Vice ordförande

Eva Ekelund Olsson
2:e vice ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av

Avtalsuppföljning

Vård- och omsorgsnämnden,
Socialnämnden, Centrala skolnämnden
och Kultur- och fritidsnämnden

Lunds kommun

2006-02-01

Jörgen Persson, Certifierad kommunal revisor
Alf Wahlgren, Certifierad kommunal revisor

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund.....	4
2.2	Syfte	4
2.3	Revisionsmetod och avgränsning	4
3	Avtalsuppföljning.....	5
4	Centrala skolnämnden	5
4.1	Avtal enskilda förskolor.....	5
4.2	Tillsynsplan.....	5
4.3	Revisionens synpunkter	6
5	Socialnämnden	6
5.1	Avtal HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna, Öppenvård och Konsulentstöd familjehemsvård	7
5.2	Avtal Samfundet Frälsningsarmén.....	8
5.3	Revisionens synpunkter	8
6	Vård- och omsorgsnämnden	9
6.1	Avtal Attendo Care AB.....	10
6.2	Avtal HVB-Hem PSYK/Äldreomsorg (Bosjöstrand).....	11
6.2.1	Individuellt placeringsavtal mellan Lunds kommun och Bosjöstrand.....	11
6.3	Permanent boende, korttidsvistelse och daglig verksamhet på Nimbusgården ..	12
6.4	Revisionens synpunkter	12
7	Kultur- och fritidsnämnden	13
7.1	Uppdragsöverenskommelse Kulturhistoriska föreningen.....	13
7.2	Nyttjanderättsavtal Kulturmejeriet	14
7.3	Revisionens synpunkter	15

1 Sammanfattning

Komrev inom Öhrlings PriceWaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns förtroendevalda revisorer granskat avtalsuppföljning inom centrala skolnämnden, socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden.

Granskningen har syftat till att besvara om det finns en god intern kontroll avseende att ställa krav och följa de avtal som kommunen slutit med olika leverantörer.

Granskningen har rört ett urval av avtal som i första hand avsett köp av verksamhet.

Centrala skolnämnden

Inom centrala skolnämnden har de avtal som tecknats med enskilda förskolor varit aktuella för revisionens granskning. Det är revisionens bedömning att dessa avtals konstruktion och innehåll uppfyller de krav som ingår i begreppet intern kontroll med möjlighet för nämnden till full insyn, uppföljning av verksamheten och återkallande av tillstånd.

Socialnämnden

Det är revisionens bedömning att socialnämnden avseende ramavtalet för HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna, Öppenvård och Konsulentstött familjehemsvård inte fullt ut har en god intern kontroll. Då alla verksamhetsberättelser, som enligt avtalet ska insändas till kommunen, inte inkommit bör kommunen i avtalet ges sanktionsmöjligheter i form av vitesföreläggande. Revisionen anser också att socialnämnden åtminstone ska delges väsentliga händelser och resultat utifrån verksamhetsberättelserna i form av ett kort PM.

Avtalet med Frälsningsarmén angående härbärgat Piletorp bedöms innehålla alla de delar som är nödvändiga för insyn, kontroll och uppföljning. Dock bör § 2 omformuleras så att det framgår att verksamheten i första hand bedrivs i enlighet med socialnämndens mål och inte Frälsningsarméns. Då ursprungsavtalet är från 1991 och omförhandlat 2003 utan mellanliggande upphandling bör det, utifrån vad som framgår av kommunens upphandlingspolicy, upphandlas på nytt.

Vård- och omsorgsnämnden

Revisionen bedömer att vård- och omsorgsnämnden, genom avtalet med Attendo Care AB, tillförsäkrats möjlighet till god intern kontroll vad gäller uppföljning och insyn. Uppföljning av verksamheten görs av Attendo Care AB i strid med avtalet och god intern kontroll. Revisionen anser därför att det är Lunds kommun som framöver ska utföra uppföljningarna, som sedan i någon form redovisas för nämnden.

Det är revisionens bedömning att vård- och omsorgsnämndens interna kontroll angående ramavtalet HVB-HEM inte är tillräcklig. Avtalspunkten som berör kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering är ottydligt formulerad. Det måste i avtalet framgå att det är placerande nämnd d.v.s. vård- och omsorgsnämnden som utvärderar vårdgivaren. Vidare bör avtalet kompletteras med möjlighet till vitesföreläggande vid mindre avvikelser från avtalet.

Kopplingen mellan ramavtalet och individuellt placeringsavtal är otillräcklig. Revisionen anser att det är vård- och omsorgsnämndens ansvar att formulera det individuella

placeringsavtalet och därigenom tillförsäkra sig att adekvat vård köps. I det individuella placeringsavtalet ska det också regleras en överenskommelse om vårdlägesrapport.

Det sker ingen rapportering till vård- och omsorgsnämnden avseende ramavtalet. Det är revisionens uppfattning att vård- och omsorgsnämnden, utifrån ramavtalet, verksamhetsberättelserna och placeringsavtalen ska delges någon form av rapportering.

I de individuella avtalen med Nimbusgården saknas den ram eller formalia som borde reglera vård- och omsorgsnämndens insyn i verksamheten, kontrollfunktioner, krav på uppföljningar etc. Om vård- och omsorgsnämnden framöver tänker fortsätta använda Nimbusgården bör verksamheten upphandlas.

Kultur- och fritidsnämnden

Överenskommelsen med Kulturen och avtalet med Mejeriet kan inte sägas uppfylla kraven på nämndens möjlighet att upprätthålla en god intern kontroll. Vad kultur- och fritidsnämnden kan förväntas få ut av beviljade bidrag till verksamheterna är otydligt formulerat. Ej heller är nämndens möjlighet till insyn, uppföljning och utvärdering tydligt reglerat.

Revisionen anser att nuvarande muntlig verksamhetsuppföljning till en liten krets av personer inte är tillräcklig. Det är ur ett intern kontrollperspektiv av väsentlig betydelse att samtliga i nämnden ges samma information.

Uppgifter om konkreta mål för verksamheten samt hur och när uppföljningar ska presenteras för nämnden bör tydliggöras i den nya uppdragsöverenskommelsen med Kulturen och i det nya avtalet med Mejeriet.

Det är revisionens uppfattning att revisorer i Kulturmejeriet bör utses i kretsen av förtroendevalda revisorer och att bestämmelserna om samordnad revision även i detta fall bör följas.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunen köper tjänster för ca 530 mnkr årligen. Det är viktigt att kommunen tillförsäkrar att det finns en god intern kontroll avseende dessa tjänster både vad gäller avtalstext och följsamhet mot avtalen.

2.2 Syfte

Granskningen syftar till att besvara följande huvudfråga:

- Finns det en god intern kontroll avseende att ställa krav och följa de avtal som kommunen har slutit med olika leverantörer?

Kompletterande frågeställningar:

- Hur stämmer de tjänster som levereras med kommunfullmäktiges målstyrning?
- Hur regleras insynen i verksamheten som berörs?
- Vilka kontrollfunktioner finns inskrivna i avtalen?
- Vilka sanktionsmöjligheter finns inbyggda i avtalen?

2.3 Revisionsmetod och avgränsning

Granskningen baseras på ett urval av avtal gällande tjänster och verksamheter inom Vård- och omsorgsnämnden, Socialnämnden, Centrala skolnämnden samt Kultur- och fritidsnämnden. Urvalet har skett utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.

Identifiering av avtal har skett med hjälp av inköpsstatistik från kommunens ekonomisystem, socialförvaltningens system Procapita och avtalslistor från kommunens upphandlingsenhet.

Intervjuer har genomförts med nämndsekreteraren på centrala skolförvaltningen, chefen för upphandlingsenheten, handläggare på upphandlingsenheten, verksamhetschefen för omsorg och habilitering, beställarchefen på vård- och omsorgsförvaltningen, enhetschefen för socialförvaltningens insatsenhet, förvaltningssekreteraren och ekonomichefen på kultur- och fritidsförvaltningen.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av tjänstemän inom berörda nämnder.

3 Avtalsuppföljning

4 Centrala skolnämnden

Den centrala skolnämnden har det kommunövergripande samordningsansvaret inom förskole- och skolområdet. Bland nämndens uppgifter finns enligt reglementet:

- ärenden rörande förskolor, förskoleklass och skolbarnsomsorg i enskild regi (tillstånd, avtal, råd och stöd vid nystart)
- tillsyn av och löpande råd till förskola, förskoleklass, fritidsklubb och fritidshem i enskild regi. Insyn i och löpande råd till fristående förskoleklass och skola.

Centrala skolnämnden har för närvarande avtal med en fristående grundskola, en fristående sarskola, två fristående fritidsklubbar och 39 enskilda förskolor. Sju av de fristående skolorna bedriver också fritidsverksamhet liksom två av de enskilda förskolorna. Då fritidsverksamheten bedrivs av en fristående grundskola eller en enskild förskola regleras den i avtalen med respektive skola eller förskola.

4.1 Avtal enskilda förskolor

De avtal inom centrala skolnämnden som är aktuella för revisionens granskning är de som tecknats med enskilda förskolor. Avtalen utgår från en standardiserad mall som innehåller 22 paragrafer. Koppling till kommunfullmäktiges målstyrning görs i §§ 7 och 17. I § 17 som reglerar insyn och tillsyn framgår det att: *"Det utbildningspolitiska programmet, antaget av kommunfullmäktige 2005-04-28, presenterar på vilket sätt förskoleverksamheten i kommunen skall utvecklas under perioden 2005-2008"*. I § 7 regleras att personaltätheten ska följa den av kommunfullmäktige antagna normen.

Insynen i verksamheten regleras också i § 17 där det fastslås att förskolan står under kommunens tillsyn. Tillsynen ska ske efter en, av ansvarig nämnd i kommunen, antagen plan (se nedan). Vidare stipuleras att förskolan är skyldig att delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende.

I § 18 anges att förskolan till nämnden ska inkomma med årsredovisning för föregående räkenskapsår, verksamhetsberättelse, statistiska uppgifter samt budget för kommande verksamhetsår, och att det sker: *"...på av berörd nämnd fastställda tider och anvisat sätt"*.

Sanktionsmöjligheter finns i form av återkallande av tillstånd, vilket framgår av § 19. Slutligen finns reglerat möjlighet för endera parten att omförhandla avtalet om lager eller regler förändras under avtalstiden (§ 22).

4.2 Tillsynsplan

I aktuell tillsynsplan som gäller från och med höstterminen 2005 anges att syftet med tillsynen är att kommunen på plats ska ta reda på hur enskilda förskolor och fritidshem arbetar mot uppsatta mål. Tillsynens bedömning av kvalitet och måluppfyllelse utgår från

Utbildningspolitiskt program för Lunds kommun, läroplanerna Lpfö 98 och Lpo 94 samt Kap 2 i skollagen.

Enligt tillsynsplanen ska varje termin, med start hösten 2005, minst tio enskilda förskolor och minst två enskilda fritidshem tillses. Efter avslutad tillsyn, som leds av ansvarig projektledare inom Centrala skolkansliet, skrivs en rapport med eventuella kommentarer och förslag på åtgärder. Rapporten kommuniceras med berörd förskola/fritidshem. Allvarliga anmärkningar leder till ett föreläggande från kommunen om att rätta till bristerna. Om bristerna ej åtgärdats inför ett återbesök kan tillståndet komma att dras in. Har inga allvarliga brister eller anmärkningar noterats görs en uppföljning först efter två år i samband med nästa tillsyn. En extern eller intern anmälan om oegentligheter eller andra missförhållanden kan leda till en extra tillsyn som då görs som ett oanmält besök.

Tillsynsbesöken dokumenteras och redovisas till Centrala skolnämnden i två rapporter, en på hösten och en på våren. Kreditupplysningar avseende de enskilda förskolorna och fritidshemmen begärs in en gång per år.

4.3 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att avtalens konstruktion och innehåll uppfyller de krav som ingår i begreppet intern kontroll med möjlighet för nämnden till full insyn, uppföljning av verksamheten och återkallande av tillstånd.

Revisionen anser också att Centrala skolnämnden genom avtal med olika förskolor och tillsyn säkerställt att verksamheten som bedrivs är i överensstämmelse med kommunfullmäktiges målstyrning.

Kontrollfunktioner finns inskrivna i avtalen i form av tillämpandet av en tillsynsplan som tillförsäkrar kommunen att verksamheten klarar ställda kvalitetskrav och mål samt att det Utbildningspolitiska programmet och läroplanerna Lpfö 98 och Lpo 94 följs.

5 Socialnämnden

Enligt reglementet från 1999-12-09 ska Socialnämnden fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten avseende individ- och familjeomsorg, handikappfrågor och arbetsmarknadsåtgärder.

Genom ett ramavtal upphandlat av kommunens upphandlingsenhet har socialnämnden/socialförvaltningen vid början av 2005 tillgång till 170 olika leverantörer inom tjänsten HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna, Öppenvård och Konsulentstött familjehemsvård. Socialnämnden har under 2005 använt 32 institutioner och familjehemorganisationer genom ramavtalet.

I utdrag från Procapita framgår att socialförvaltningen fram till och med 2005-12-19 betalt ut 21,3 mkr i vårdkostnader för barn och ungdom och 15,6 mkr i vårdkostnader för vuxna. De enskilt största leverantörerna av barn- och ungdomsinstitutionsplatser, i kronor räknat, är Luzerngården (5,3 mkr) och Grödbygården AB (1,8 mkr). För vuxenplatser är Friab (2,2 mkr) och Grödbygården AB (1,4 mkr) de största. Samtliga dessa finns med i nämnda ramavtal.

Ur ekonomisystemet framgår att socialförvaltningen fram till och med 2005-12-19 betalt ut 6,3 mkr till Frälsningsarmén. Enligt upphandlingsenhetens lista på avtal med olika leverantörer finns Frälsningsarmén representerat med ett behandlingshem på Kurön men har inte varit aktuellt för någon utbetalning under 2005. Utbetalningarna till Frälsningsarmén är kopplat till ett annat avtal från 2003 som socialförvaltningen har undertecknat (se nedan under 4.2).

Avtal inom socialnämnden som genom urval är aktuella för denna granskning är ramavtal gällande HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna, Öppenvård och Konsulentstött familjehemsvård samt avtal med samfundet Frälsningsarmén.

5.1 Avtal HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna, Öppenvård och Konsulentstött familjehemsvård

Avtalet är en ram inom vilken det utifrån individuella vårdplaner sluts individuella placeringsavtal. För närvarande omfattar ramavtalet 160 olika vårdgivare.

Avtalsperioden är 2004-09-01 till 2006-08-31 och kan förlängas ett år i taget, dock längst till och med 2008-08-31.

Avtalet innehåller inga hänvisningar till några politiska mål. Målen finns formulerade på individnivå genom antingen en vårdplan eller en behandlingsplan som ingår i det individuella placeringsavtalet. Enligt ramavtalet upprättas och tillhandahålls de individuella placeringsavtalen av Lunds kommun och ska innehålla uppgifter om namn, personnummer, vårdkostnad, placeringstid och en beskrivning av uppdraget i en vårdplan.

I ramavtalet finns angivet att respektive vårdgivare ska ha utvecklat rutiner, metoder för internt kvalitetsarbete och kvalitetskontroll eller ha planer för sådant. Uppföljning och utvärdering ska, enligt avtalet, ske både generellt av vårdgivarens verksamhet och av de individuella ärendena.

Utvärdering av vårdgivarens verksamhet ska ske årligen (senast 2006-04-30) på vårdgivarens initiativ och innehålla uppgifter om antal klienter som fullföljt respektive avbrutit. Uppföljning på individnivå görs i samverkan mellan Lunds kommun och vårdgivaren.

Under rubriken Dokumentation och förvaring anges att vårdgivaren ska lämna skriftliga uppföljningsrapporter med bedömning av behandlingsutfallet varje månad (om inte annat överenskommit i behandlingsplan). Efter avslutad placering ska skriftligt utlåtande/sammanfattning av behandlingsresultatet lämnas till Lunds kommun.

Vissa kontrollfunktioner och sanktionsmöjligheter finns inskrivna i avtalet och berör: bl.a. uppsägning av placeringsavtal och avvikelser från behandling m.m.

I avsnittet om fullgörandegaranti regleras att verksamhetsberättelse för föregående år ska lämnas till Lunds kommun utan anmodan så snart den är klar.

Fram till och med 2006-01-11 har det inkommit 116 verksamhetsberättelser för 2004 av 160 (72 %). En relativt stor andel vårdgivare har alltså av olika skäl inte fullföljt den delen i avtalet och det framgår inte av avtalet vilka konsekvenserna blir om den delen inte fullföljs. Alla vårdgivare har fått uppmaning via e-post att skicka in

verksamhetsberättelser. Aktiebolag och stiftelser har skyldighet att göra upp dessa och har därför kunnat skicka in sina medan andra mindre vårdgivare har saknat personella resurser eller inte prioriterat det.

Verksamhetsberättelserna delges inte nämnden utan stannar i upphandlingsgruppen. De utvärderas för att kontrollera att verksamheten fungerar och väsentliga förändringar förs in i databasen över avtal. Verksamhetsrapport presenteras årligen för nämnden där förändringar vad gäller avtalen framkommer.

5.2 Avtal Samfundet Frälsningsarmén

Nuvarande avtal med Frälsningsarmén gäller från 2003-07-01 och tre år framåt. Avtalet är en uppdatering av ett tidigare avtal från 1991 och förlängs automatiskt i löpande ettårsperioder med 12 månaders uppsägningstid.

Avtalet innebär att socialnämnden upplåter fastigheten Piletorp möblerad för härbärges- och stödboendeverksamhet. Hyran för Piletorp regleras i särskilt hyreskontrakt.

I avtalets § 2 åtar sig Frälsningsarmén att driva härbärke och stödboende för gäster från Lunds kommun enligt Frälsningsarméns mål-, strategi- och kvalitetsdokument (avtalet från 1991 innebar att Frälsningsarmén endast bedrev härbärke; stödboende tillkom 2000). I Piletorps målsättningsdokument från 2005-11-16 sägs bl.a. att mål 1 är: ”att förmedla det kristna budskapet i ord och handling.”

Verksamhetens omfattning och innehåll bestäms av Frälsningsarmén efter samråd med socialnämnden. Efter fastställda regler och i samråd med socialnämnden beslutar föreståndaren för Piletorp om in- och utskrivningar av gästerna.

Enligt § 7 i avtalet ska en styrelse inrättas för Piletorp som består av 5 ledamöter, varav ordförande samt 2 ledamöter utses av Frälsningsarmén och 2 ledamöter av socialnämnden. Styrelsen ska sammanträda fyra gånger per år eller mer vid behov. Föreståndaren är föredragande på mötena. Av protokollen från sammanträdena 2005 framgår att man utöver beläggning, praktiska problem i den dagliga driften också avhandlar budget och ekonomiuppföljning.

Senast den 31 mars året efter verksamhetsåret ska skriftlig verksamhetsberättelse inkomma till socialnämnden.

Från och med 2005-09-01 finns till avtalet ovan ett tilläggsavtal avseende bostad för 5 personer med socialt funktionshinder och alkoholmissbruk. Det innebär att Socialnämnden upplåter fastighet på Hildur Sandbergs gata 4 till Frälsningsarmén för ovan nämnda syfte. Det innebär också att: ”Frälsningsarmén åtager sig att ge socialt stöd och tillsyn till de boende i lägenheten.” Hyran för lägenheten betalas av socialförvaltningen till LKF och de boende faktureras för hyres- och omkostnadsdel av socialförvaltningen. I övrigt hänvisas till huvudavtalet.

5.3 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att den verksamhet som ramavtalet avseende HVB-Hem (Hem för Vård eller Boende) omfattar bedrivs inom ramen för kommunfullmäktiges

målstyrning och det uppdrag som givits socialnämnden. Insyns- och kontrollmöjligheter för socialnämnden är också reglerat i avtalet dock saknas sanktionsmöjligheter i form av vitesföreläggande.

Kommunens krav på vårdgivaren att informera och dokumentera bör finnas samlade under en paragraf kompletterat med information om vad en verksamhetsberättelse ska innehålla. Då hela 28 procent av verksamhetsberättelserna ännu inte inkommit bör det i avtalet göras en koppling till någon form av vitesföreläggande vid försening eller uteblivande.

Att alla verksamhetsberättelser oredigerat inte når nämnden är förståeligt men revisionen anser att nämnden ska delges väsentliga händelser och resultat utifrån verksamhetsberättelserna i form av ett kort PM.

Revisionen anser det tveksamt om ett av målen för Piletorp är i överrensstämmelse med kommunfullmäktiges mål och uppdrag till socialnämnden. Att förmedla det kristna budskapet i ord och handling är en målsättning som kommunfullmäktige och socialnämnden knappast kan ställa sig bakom då det innebär ett aktivt ställningstagande i en religiös fråga. För att undvika missförstånd bör avtalets § 2 omformuleras så att det framgår att verksamheten bedrivs i enlighet med socialnämndens mål.

I övrigt bedöms avtalet innehålla alla de delar som är nödvändiga för insyn, kontroll och uppföljning, framförallt genom den enligt avtalet inrättade styrelsen för Piletorp där både socialnämnd och socialförvaltning finns representerade.

Då ursprungsavtalet är från 1991 och omförhandlat 2003 utan mellanliggande upphandling kan det, utifrån vad som framgår av kommunens upphandlingspolicy, vara motiverat att verksamheten blir föremål för ny upphandling.

6 Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsnämndens verksamhet styrs i hög grad av olika lagstiftning. Utöver själva lagstiftningen har nämnden att ta hänsyn till nationella planer för äldre- och handikappolitiken. Under lagar och nationella planer finns kommunfullmäktiges övergripande mål och mål för vård och omsorgsverksamheten samt vård- och omsorgsnämndens verksamhetsmål. Dessutom måste vård- och omsorgsnämnden även beakta andra styrdokument som Lunds kommuns handikapplan, Lunds kommuns kvalitetspolicy, Policy och riktlinjer för insatser enligt socialtjänstlagen.

På förvaltningsnivå är det formulerat: ”Vård- och omsorgsförvaltningens uppdrag är att tillgodose äldre och funktionshindrade invånares behov av stöd, service och omvårdnad.”

För att delvis klara detta uppdrag har Lunds kommun, vård- och omsorgsnämnden och vård- och omsorgsförvaltningen tecknat avtal med leverantörer av olika boendeformer som äldreboende, avlastningsboende, vård- och omvårdnadsboende, särskilt boende, gruppboende, korttidsvistelse.

I leverantörsreskontran framgår att vård- och omsorgsförvaltningen fram till och med den 2005-12-19 handlat tjänster och verksamhet för ca 76 mkr från olika leverantörer. De

enskilt största leverantörerna i kronor räknat är Attendo Care AB (16,8 mkr), RN Resurscentrum i Lund AB (11,1 mkr) och Bosjöstrand (5,5 mkr).

Avtal som enligt urval är aktuella för granskning inom vård- och omsorgsnämnden är avtal med Attendo Care AB avseende permanent boende, avlastningsboende och gruppboende, ramavtal avseende HVB-Hem PSYK/Äldreomsorg (Bosjöstrand) samt avtal angående permanent boende, korttidsvistelse och daglig verksamhet på Nimbusgården (RN Resurscenter i Lund AB).

6.1 Avtal Attendo Care AB

Avtalet med Attendo Care AB avser insatser som rör vård och omsorg, service samt hälso- och sjukvård på Nibblegården för permanent boende (26 pl.) och avlastningsboende (2 pl.) samt Ärtans gruppboende för permanent boende (16 pl.). Avtalet innefattar också att Attendo Care driver dagcentral och restaurang/cafeteria med mottagningskök på Nibblegården.

Avtalet gäller till 2008-07-31 och kan förlängas med ett år i taget, dock längst t.o.m. 2010-07-31.

Utöver en rad standardklausuler kring prisjustering, betalningsvillkor, överlåtelse, Force Majeure, hävning, tvist etc. finns en ganska lång klausul med rubriken Kvalitetsutveckling/samverkansgrupp mm. Här sägs att en samverkansgrupp ska bildas och fungera som parternas gemensamma forum för dialog och samverkan under hela uppdragstiden. Gruppen, som består av fem ledamöter med tre från Lunds kommun och två från utföraren, sammanträder vid två tillfällen per år. Mötena protokollförs. Nuvarande representanter för vård- och omsorgsförvaltningen är förvaltningschef, beställarchef och projektledare för utvecklings- och planeringsgruppen.

Attendo Care har, enligt avtalet, ansvaret för att det finns fungerande och dokumenterade rutiner för intern kvalitetskontroll, uppföljning och utvärdering. Detta ska redovisas i samverkansgruppen. Det åligger också Attendo Care att varje kvartal skriftligen informera vård- och omsorgsnämnden samt samverkansgruppen om verksamhetens utveckling. Verksamhetsberättelse för verksamhetsåret ska föredragas i samverkansgruppen.

Vård- och omsorgsnämnden ska under avtalstiden genomföra uppföljningar för att kontrollera att Attendo Care uppfyller sina åtaganden. Resultatet av dessa ska också redovisas i samverkansgruppen. Här finns en avvikelser från avtalet eftersom det enligt uppgift från förvaltningschefen är utföraren som svarar för uppföljningarna. Dessa har inte redovisats för nämnden.

Kopplat till avtalet finns en skriftlig utfästelse om en garanti som innebär att Attendo Senior Care AB kommer att fullgöra dotterbolaget Attendo Care AB:s åtaganden om de av något skäl inte kan fullgöra sina åtagande enligt avtalet.

6.2 Avtal HVB-Hem PSYK/Äldreomsorg (Bosjöstrand)

Avtalet med Bosjöstrand är ett ramavtal. Bosjöstrand erbjuder rehabiliteringsboende, gruppboende, boende för människor med alkoholrelaterad demens, äldreboende för psykiska och eller fysiska funktionshinder, demensboende, samt tre träningslägenheter.

Avtalet är snarlikt det ramavtal som finns för HVB-Hem Barn, Ungdom, Vuxna men är betydligt kortare med tre sidor mot sex. Det som inte finns med i detta avtal är avsnitt angående arbetsmetoder, avvikelser, bemanning, utbildning, kompetensutveckling, lokaler, kost samt utrustning och kläder.

I avsnittet avseende Kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering anges att uppföljning av pågående placering ska göras i samverkan mellan Lunds kommun och vårdgivaren. Utvärdering av vårdgivarens verksamhet sker på vårdgivarens initiativ som dessutom är skyldig att delta i utvärderingar som görs på uppdrag av kommunen.

Uppföljning av pågående placeringar innebär bl.a. att vård- och omsorgsförvaltningen får vådrapporter från olika vårdgivare. Enligt uppgift från upphandlingsenheten har ingen utvärdering av vårdgivarens verksamhet skett, vare sig på vårdgivarens eller på kommunens initiativ.

Under avtalsrubriken Information och dokumentation stipuleras att vårdgivarens verksamhetsberättelse för föregående år ska lämnas till kommunens upphandlingsenhet senast den 1 mars varje år. Vårdlägesrapport ska lämnas till Lunds kommun i enlighet med överenskommelse i individuellt placeringsavtal.

Inom ramen för detta avtal sluts individuella placeringsavtal som upphör att gälla efter placeringstidens slut utan föregående uppsägning. Placeringen ska formuleras skriftligen av kommunen i en vårdplan som innehåller uppgifter om syfte och målsättning med placeringen. Skriftlig behandlingsplan upprättas i samråd mellan kommunen, vårdgivare och placerad person.

6.2.1 Individuellt placeringsavtal mellan Lunds kommun och Bosjöstrand

I det individuella placeringsavtalet regleras datum för vistelsetiden, vårddygnskostnad samt kommunens betalningsansvar vid avvikelser eller dödsfall.

Avtalet specificerar vad som inte ingår i vårdavgiften och som måste betalas av vårdtagaren själv (medicin, hygienartiklar samt tand- och fotvård).

Uppsägningstiden är fastställd till en vecka i det granskade exemplet.

I ramavtalet framgår att Bosjöstrand förbinder sig att ge vård och omsorg i enlighet med individuellt placeringsavtal. Vidare framgår det att vårdlägesrapport ska lämnas till Lunds kommun i enlighet med överenskommelse i individuellt placeringsavtal. I det exempel på individuellt placeringsavtal som formulerats av Bosjöstrand, saknas dessa uppgifter.

6.3 Permanent boende, korttidsvistelse och daglig verksamhet på Nimbusgården

Nimbusgården är ett resurscenter för personer med autism och var tidigare en resultatenhet inom förvaltningen Habilitering & Hjälpmedel i Region Skåne.

Lunds kommun har inget ramavtal med Nimbusgården utan alla hittills ingångna avtal är tecknade på individnivå. Avtalen ser i stort sett likadana ut oavsett om de avser permanent boende, korttidsvistelse eller daglig verksamhet. Det som skiljer dem åt är paragraferna som reglerar Nimbusgårdens åtagande, ersättning och avtalstid. I övrigt innehåller avtalen standardparagrafer som avser personal, sekretess och tystnadsplikt, kollektivavtal, ansvarsförsäkring, omförhandling och tvist etc. I § 13 med rubriken Samverkan, dokumentation, uppföljning och utvärdering och som är gemensam för alla avtal stipuleras: ”*En individuell plan ska årligen upprättas av Nimbusgården i samverkan med brukaren, dennes företrädare och representant för kommunen. Nimbusgården ska fortlöpande dokumentera insatserna kring brukaren.*”

Avtalspartner är Lunds kommun, vård och omsorgsförvaltningen och Nimbusgården i Lund AB.

6.4 Revisionens synpunkter

Genom garantiutfästelse och den ganska omfattande avtalspunkten om Kvalitetsutveckling/samverkansgrupp mm i avtalet med Attendo Care AB anser revisionen att vård- och omsorgsnämnden försäkrat sig om möjlighet till god intern kontroll vad gäller att ställa krav och uppföljningsmöjligheter. Även insyn i verksamheten och kontrollfunktioner regleras väl under denna punkt. Kvartalsvis skriftlig information om verksamhetens utveckling behandlas som ett anmälningsärende i vård- och omsorgsnämnden och säkerställer därmed också nämndens insyn.

Ett välformulerat och heltäckande avtal är till ingen nytta om det i sin helhet inte följs. Revisionen anser att alla avtalspunkter ska följas och att det framöver är Lunds kommun som ska utföra uppföljningarna, som sedan i någon form redovisas för nämnden. Det är ur ett intern kontrollperspektiv inte acceptabelt att utföraren själv sköter alla uppföljningarna.

Revisionen bedömer att den verksamhet som ramavtalet för HVB-HEM omfattar är i överensstämmelse med kommunfullmäktiges målstyrning och uppdrag till vård- och omsorgsnämnden. Möjligheter till insyn, kontroll, utvärdering och uppföljning finns reglerat i avtalet, dock saknas sanktionsmöjligheter i form av vitesföreläggande.

Punkten Kvalitetssäkring, uppföljning och utvärdering är i avtalet otydligt formulerat med tanke på tidpunkter och ansvarsfördelning. För att det ska komma tillstånd någon utvärdering måste det i avtalet framgå att det är placerande nämnd d.v.s. vård- och omsorgsnämnden som utvärderar vårdgivaren och att denne då är skyldig att delta. Utvärdering bör ske minst en gång per år.

Det är revisionens uppfattning att kopplingen mellan ramavtalet och det individuella placeringsavtalet är otillräcklig. Revisionen anser att det är vård- och omsorgsnämndens ansvar att formulera det individuella placeringsavtalet och därigenom tillförsäkra sig att

adekvat vård köps. I det individuella placeringsavtalet ska det också regleras en överenskommelse om vårdlägesrapport.

Revisionen noterar att ingen rapportering sker till nämnden utifrån ramavtalet, verksamhetsberättelserna eller placeringsavtalen. Då det handlar om viktig verksamhet som köps till ett icke ringa belopp anser revisionen att någon form av rapportering till nämnden bör ske. Även in detta avtal bör det göras en koppling till någon form av vitesföreläggande vid försening eller uteblivande.

Den verksamhet som de individuella avtalen med Nimbusgården avser bedöms vara i enlighet med kommunfullmäktiges målstyrning och uppdrag till Vård- och omsorgsnämnden. Dock saknas den ram eller formalia som reglerar nämndens insyn i verksamheten, kontrollfunktioner, krav på uppföljningar etc. Om vård- och omsorgsnämnden framöver har för avsikt att fortsätta göra placeringar på Nimbusgården bör verksamheten upphandlas. I sådant fall bör nämnden tillförsäkra sig insyn i verksamheten och att uppföljningar görs.

7 Kultur- och fritidsnämnden

I kultur- och fritidsnämndens diarium fanns 2005-12-13 registrerat 100 olika avtal. De flesta av dem avser olika hyresavtal, nyttjanderättsavtal, serviceavtal, inköpsavtal etc. Inget av dessa avtal reglerar köp av någon verksamhet inom nämndens verksamhetsområde.

Enligt ekonomisystemet köpte kultur- och fritidsnämnden varor och tjänster för 7,4 mkr fram t.o.m. 2005-12-19. Ingen av transaktionerna avsåg köp av verksamhet på avtalsbasis därför har granskningen inriktas på större bidragsreglerad verksamhet. De verksamheter som f.n. får relativt stora bidrag från Lunds kommun är Stiftelsen Kulturhistoriska föreningen (Kulturen) och Kulturmejeriet.

7.1 Uppdragsöverenskommelse Kulturhistoriska föreningen

Det finns en uppdragsöverenskommelse mellan Region Skåne genom Kultur Skåne, Lunds kommun och Kulturhistoriska föreningen för södra Sverige/Regionmuseet (Kulturen) gällande för 2005. Överenskommelsen innehåller sex paragrafer som reglerar parter, grunden för överenskommelsen, verksamheten, mål, uppföljning och utvärdering samt ekonomi.

Under paragrafen om mål anges Kulturens övergripande mål, vad Kulturen tillsammans med Regionen särskilt ska prioritera och vad Kulturen tillsammans med kommunen ska göra. En av punkterna här är att: *"Inleda ett samarbete kring förvaltning och skötsel av Kulturens fastigheter med avsikten att merparten av fastighetshanteringen skall föras över till kommunen inom ramen för kommunens årliga stöd till Kulturen."* Detta har resulterat i en överenskommelse mellan Servicenämnden och Kulturhistoriska föreningen angående drift och underhåll av byggnader inom Lunds kommun tillhöriga Kulturen.

I § 5 om uppföljning och utvärdering sägs att verksamheten år 2005 ska redovisas till Regionen senast 2006-04-01 där Kulturen ska redogöra för de insatser som gjorts för att

uppnå målen. Dessutom ska uppdragsöverenskommelsen utvärderas löpande under 2005 (inför en ny överenskommelse avseende 2006 års verksamhet). Det framgår inte i överenskommelsen att verksamheten ska redovisas för kultur- och fritidsnämnden. I praktiken är det förvaltningschefen och ekonomichefen som tillsammans med företrädare för kulturen löpande under året följer upp och utvärderar ekonomin och verksamheten. Inga av dessa uppföljningar dokumenteras. Rapportering till kultur- och fritidsnämnden sker muntligen.

Ekonomiparagrafen reglerar bl.a. att: ”Årligt kommunalt stöd beslutas av kultur- och fritidsnämnden efter inlämnande av redovisning av genomförd verksamhet för föregående år samt skriftlig ansökan om stöd.”

Kulturhistoriska föreningen (Kulturens museum) fick 2005 ett stöd från Lunds kommun på 10 413 tkr. För 2006 är stödet 12 227 tkr varav 3 800 går till Lundafastigheter för fastighetsunderhåll och drift.

För 2006 föreligger en överenskommelse mellan Region Skåne och Kulturen. Någon uppdragsöverenskommelse mellan Kulturen och Lunds kultur- och fritidsnämnd är ännu inte klar. Vem som ska skriva på avtalet för Lunds kommun är i dagsläget oklart då ordförande i kultur- och fritidsnämnden tillika är ordförande i Region Skånes kulturnämnd.

7.2 Nyttjanderättsavtal Kulturmejeriet

Avtalet, som är tecknat mellan den ideella föreningen Kulturmejeriet och kultur- och fritidsnämnden, gäller från den 1 januari 1997 och avser upplåtelse för 10 år. Om inte avtalet sägs upp senast 1 år före avtalstidens gång förlängs avtalet med 2 år för varje gång.

Mejeriet ska upplåtas för kulturändamål och vara självständig och obunden gentemot politiska partier och religiösa organisationer, står det i § 1 under ändamål. I samma paragraf redovisas tre målsättningar. För att dessa ska kunna uppfyllas ska kommunen, enligt avtalet, stödja ”...vissa för huset och verksamheten viktiga funktioner såsom fastighetens inre vård och skötsel, ljus- och ljudutrustning som verksamheten kräver, gemensam administration och information, verksamhet för barn och ungdom.”

Föreningen Kulturmejeriet fick 2 313 tkr i bidrag för 2005 till drift och verksamhet, 600 tkr i projektstöd för projektet "Stora Söder" och 3 039 tkr i form av gratis hyra och värme. För 2006 är stödet oförändrat.

I § 11 sägs att kommunen har rätt att för utvärdering av verksamheten utse två revisorer och två revisionssuppleanter i föreningen. Kommunfullmäktige har utsett revisorer i föreningen Kulturmejeriet: Emil Borin (m) och Stig Svensson (s). Ingen av de nämnda revisorerna sitter i kultur- och fritidsnämnden eller i kommunrevisionen.

Det framgår inte i avtalet att kultur- och fritidsnämnden ska få någon form av rapportering avseende måluppfyllelse eller annan information kring verksamheten. Oaktat det åligger det kulturintendenten att löpande under året följa Mejeriets verksamhet och muntligen rapportera till förvaltningschefen om verksamheten. Anses en fråga viktig tas den upp i nämndens presidium. Någon regelbunden rapportering till nämnden om verksamheten, utöver årsredovisningen, förekommer inte.

I ett brev till kultur- och fritidsnämnden daterat 2005-12-05 säger Föreningen Kulturmejeriet upp nyttjanderättsavtalet och hemställer samtidigt att förhandlingar om ett nytt avtal inleds senast i april 2006.

7.3 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att den verksamhet som bedrivs på Kulturen och Mejeriet är i överensstämmelse med Kommunfullmäktiges mål och uppdrag till kultur- och fritidsnämnden.

Däremot kan inte den överenskommelse och det avtal som reglerar verksamheterna sägas uppfylla kraven på nämndens möjlighet att upprätthålla en god intern kontroll. Vad kultur- och fritidsnämnden kan förväntas få ut av beviljade bidrag till verksamheterna är otydligt formulerat. Ej heller är nämndens möjlighet till insyn, uppföljning och utvärdering tydligt reglerat.

Revisionen anser att den muntliga rapporteringen av verksamhetsuppföljningen till en liten krets av personer inte är tillräcklig. Det är ur ett intern kontrollperspektiv av väsentlig betydelse att samtliga i nämnden ges samma information om de verksamheter som bedrivs på Kulturen och Mejeriet.

Uppgifter om konkreta mål för verksamheten samt hur och när uppföljningar ska presenteras för nämnden bör tydliggöras i den nya uppdragsöverenskommelsen med Kulturen och i det nya avtalet med Mejeriet.

När det gäller revisorer i Kulturmejeriet anser revisionen att bestämmelserna om samordnad revision bör följas även i detta fall och att det åligger kommunfullmäktige att utse nya revisorer när de avgår från sina uppdrag. Revisorerna bör utses i kretsen av förtroendevalda revisorer.