

# **Styrning och uppföljning**

**av privata utförare inom  
förskola, skola, vård och omsorg**

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Duong  
Andreas Ekelund

20  
19

# Innehållsförteckning

<b>1 PROJEKTBESKRIVNING</b>	<b>3</b>
1.1 BAKGRUND	3
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 REVISIONSKRITERIER	3
1.5 ANSVARIG NÄMND/STYRELSE	3
1.6 GRANSKNINGSANSVARIGA	4
1.7 METODER	4
<b>2 GRANSKNINGSRESULTAT</b>	<b>5</b>
2.1 LAGAR OCH RIKTLINJER	5
2.1.1 KOMMUNALLAGEN (2017:725)	5
2.1.2 SOCIALTJÄNSTLAGEN (2001:453)	5
2.1.3 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) och Lagen om valfrihetssystem (2008:962)	5
2.1.4 Borås Stads riktlinjer för uppföljning av privata utförare	6
2.1.5 Inspektionen för vård- och omsorg (IVO)	6
2.2 STYRNING OCH UPPFÖLJNING AV VERKSAMHET SOM UTFÖRS VIA LOV OCH LOU	7
2.2.1 Styrning och uppföljning av LOV verksamhet i Borås Stad	7
2.2.2 Styrning och uppföljning av LOU verksamhet i Borås Stad	8
2.3 TILLSYN OCH INSYN I ENLIGHET MED SKOLLAGEN (2010:800)	14
2.3.1 Skollagens bestämmelser om tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg	14
2.3.2 Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Borås Stad	16
2.3.3 Skollagens bestämmelser om insyn i fristående skolor	16
2.3.4 Insyn i fristående skolor i Borås Stad	17
<b>3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR</b>	<b>19</b>
<b>4 KÄLLOR</b>	<b>22</b>

# 1 Projektbeskrivning

## 1.1 Bakgrund

För att överlämna verksamhet till extern utförare förutsätts att kommunen har säkerställt möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten. Enligt 10 kap 7-9 §§ kommunallagen ska kommunen tillförsäkra sig att de kan kontrollera och följa upp verksamheter innan en kommunal angelägenhet lämnas ut till annan. Vidare ska kommunen tillförsäkra sig tillgång till information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur verksamheten utförs.

För verksamheter som lagts ut på entreprenad genom Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt enligt Lagen om valfrihet (LOV) ska kommunen reglera möjligheter och insyn i avtal. Staten har gett kommunerna uppgiften att godkänna fristående förskolor samt utöva tillsyn över verksamheten. Skolinspektionen ger tillstånd att bedriva verksamhet för fristående grundskolor och gymnasieskolor. Skolinspektionen utövar tillsyn medan kommunerna har rätt till insyn i verksamheten när det gäller fristående skolor.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att med utgångspunkt i lagstiftning och lokala styrdokument, bedöma om berörda nämnder har en ändamålsenlig insyn, tillsyn, styrning och uppföljning av privata utförare.

### Revisionsfrågor

- Finns tillfredsställande styrdokument och skrivna avtal med utförarna för hur insyn ska garanteras?
- Bedrivs ett strukturerat arbete för att säkerställa en god kontroll av privata utförare och som är i enlighet med lagkrav inom området?
- Hur fungerar samarbetet mellan berörda nämnder och de privata utförare som utför verksamhet?
- Sker en systematisk uppföljning och utvärdering av privata utförare inom berörda nämnder? Hur används resultat från dessa?

## 1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar Borås Stads verksamhet inom vård och omsorg som är utlagd på privata utförare via LOU och LOV. Granskningen omfattar även insyn och tillsyn av fristående förskola, skola och gymnasieskola.

## 1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallagen (KL) socialtjänstlagen (SoL), lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om valfrihet (LOV) och skollagen (SkolL) samt annan tillämplig lagstiftning, allmänna råd och föreskrifter. Utöver det utgör interna styrdokument, regelverk och beslut revisionskriterier liksom riktlinjer och rekommendationer från statliga verk/styrelser.

## 1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Ansvariga nämnder är Individ- och familjeomsorgsnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och Vuxenutbildningsnämnden, Vård- och äldrenämnden, och Sociala omsorgsnämnden och Kommunstyrelsen.

## **1.6 Granskningsansvariga**

Granskningsledare för projektet är Anna Duong vid Revisionskontoret. Projektmedarbetare är Andreas Ekelund vid Revisionskontoret.

## **1.7 Metoder**

Metoderna för granskningen är dokumentstudier av styrdokument, kontroll av avtal samt intervjuer med tjänstemän vid berörda förvaltningar.

## 2 Granskningsresultat

### 2.1 Lagar och riktlinjer

#### 2.1.1 Kommunallagen (2017:725)

Den verksamhet som kommunen ansvarar för kan utföras i många olika former. Fullmäktige i kommuner eller landsting får, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ, om det inte finns särskilda föreskrifter som förhindrar detta. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag.<sup>1</sup>

Kommuner får enligt kommunallagen (2017:725) 10 kap. 7-9 §§ lämna över verksamhet till privata utförare. Kommunen är fortfarande ansvarig gentemot medborgarna för sådana verksamheter på samma sätt som för verksamhet som bedrivs i egen regi. Detta innebär att kommunen ska kontrollera och följa upp verksamheten och genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över.<sup>2</sup>

Det framgår i kommunallagen 6 kap. 6 § om styrelsen och nämndernas ansvar för verksamheten att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § kommunallagen har lämnats över till någon annan.<sup>3</sup>

#### 2.1.2 Socialtjänstlagen (2001:453)

Kommunen får enligt socialtjänstlagen (SoL) 2 kap. 5 § sluta avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Uppgifter som omfattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas till annan.<sup>4</sup>

När en kommun tecknar avtal med annan om att utföra kommunens uppgifter inom socialtjänsten innebär det inte någon förändring när det gäller huvudmannaskapet. Kommunen är huvudman även om verksamheten utförs av en privat utförare.<sup>5</sup> Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har tillsyn över både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Tillsynen gäller bland annat verksamheter som lämnats över till enskild att utföra samt tillsyn över att verksamheten uppfyller mål enligt lagar och föreskrifter. IVO har möjlighet att förelägga den som svarar för verksamheten att avhjälpa missförhållanden.<sup>6</sup>

#### 2.1.3 Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) och Lagen om valfrihetssystem (2008:962)

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) reglerar upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.<sup>7</sup>

1 10 Kap. 1 § Kommunallagen

2 10 kap. 7-9 §§ Kommunallagen

3 6 kap. 6 § Kommunallagen

4 2 kap. 5 § Socialtjänstlag

5 SOU 2013:53, Privata utförare – kontroll och insyn, 99.

6 13 kap 1 § Socialtjänstlag

7 1 kap 2 § Lagen om offentlig upphandling

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) är frivillig för kommuner och avser valfrihetssystem för socialtjänsten. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlade myndighet konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till brukaren att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.<sup>8</sup>

Borås Stad har infört LOV inom två verksamhetsområden. Hemtjänst enligt SoL sedan 2009 och daglig verksamhet enligt lagen om stöd och service (LSS) sedan 2010.<sup>9</sup>

### 2.1.4 Borås Stads riktlinjer för uppföljning av privata utförare

Kommunfullmäktige har den 17 maj 2018 beslutat om riktlinjer för uppföljning av privata utförare av kommunal verksamhet och gäller alla nämnder och bolag som upphandlar privata utförare.

Kommunfullmäktige ska för varje mandatperiod anta riktlinjer för verksamheter som bedrivs av privata utförare. Med privat utförare avses juridisk person eller enskild individ som utför en kommunal verksamhet, det vill säga aktiebolag, stiftelse, enskild firma, idéburen organisation eller annan som upphandlats för att på uppdrag av Borås Stad utföra en tjänst eller sköta en verksamhet. Med privat verksamhet avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag. Med privat utförare avses inte heller stiftelse, som kommunen bildat ensam eller tillsammans med någon annan, eller förening där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan.

Formellt överlämnas oftast verksamheten efter en offentlig upphandling genomförts, främst enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), eller lagen om valfrihetssystem (LOV). Kommunen är huvudman för en verksamhet både när verksamheten bedrivs av en upphandlad entreprenör och i ett valfrihetssystem. Riktlinjerna omfattar verksamhet där Borås Stad är huvudman inom t ex områdena vård och omsorg, kultur och fritid, gator och parker, fastighetsförvaltning och infrastruktur. Riktlinjerna gäller också de kommunala bolagen. Fristående förskolor och skolor är sina egna huvudmän och omfattas därför inte.

I riktlinjerna framgår det att varje nämnd och styrelse ansvarar för att säkerställa att alla utförare, såväl kommunala som privata, inom nämndens och styrelsens ansvarsområde bedriver verksamhet:

- i enlighet med gällande lagar, förordningar och föreskrifter,
- så att de följer de styrande dokument som gäller generellt för hela Borås Stad och/
- eller för respektive nämnd och styrelse och
- så att stadens mål kan uppfyllas

Uppföljning och kontroll av utförare ska göras på ett strukturerat och systematiskt sätt. Uppföljningen ska syfta till att säkra leverans enligt avtal, säkra måluppfyllelse, kontroll för att förutse och upptäcka avvikelser och oegentligheter, underlag för utvecklingsarbete och möjliggöra allmänhetens insyn. Nämnderna ska årligen redovisa till Kommunstyrelsen hur arbetet med uppföljning och insyn har bedrivits och resultaten av dessa.<sup>10</sup>

### 2.1.5 Inspektionen för vård- och omsorg (IVO)

IVO bedriver tillsyn inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt verksamhet enligt lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS). Inom hälso- och sjukvårdsområdet bedriver IVO tillsyn av såväl verksamheter som hälso- och sjukvårdspersonal. För socialtjänsten och LSS-

<sup>8</sup> Lag (2008:962) om valfrihetssystem

<sup>9</sup> Borås Stads webbplats: <https://www.boras.se/foretagare/upphandlingavtalochinkop/privatautforare/valfrihetssystemlov.4.47a68bf5158f34c02991d8a6.html>

<sup>10</sup> Borås Stads Riktlinjer för uppföljning av privata utförare av kommunal verksamhet, fastställt av Kommunfullmäktige 17 maj 2018

verksamheter genomför myndigheten tillsyn av verksamheterna och handläggning av enskilda klagomål.<sup>11</sup>

För att få bedriva privata verksamheter som till exempel hem för vård och behandling (HVB) eller personlig assistans behövs ett tillstånd från IVO. Från den 1 januari 2019 behöver även följande verksamheter tillstånd från IVO; Hemtjänst enligt socialtjänstlagen (SoL), ledsagarservice enligt LSS, biträde av kontaktperson enligt LSS och avlösarservice i hemmet enligt LSS.<sup>12</sup>

Kommuner behöver själva kontrollera om de utförare som anlitas har tillstånd från IVO och informera sig om resultat från den tillsyn som IVO genomför.

## 2.2 Styrning och uppföljning av verksamhet som utförs via LOV och LOU

Nedanstående är en genomgång av de verksamheter inom berörda nämnder som har upphandlat verksamhet via LOU eller där kommunen har infört valfrihetssystem via LOV. Uppgifterna bygger på intervjuer med verksamhetsföreträdare och på genomgång av tillgängliga avtal, rutiner för uppföljning och insyn, uppföljningsrapporter och övrig befintlig dokumentation.

### 2.2.1 Styrning och uppföljning av LOV verksamhet i Borås Stad

#### Kommunstyrelsen

I Borås Stad finns det fem **privata utförare av hemtjänst enligt SoL** (januari 2019), vilket motsvarar ungefär 15 % av alla brukare i Borås Stad. Uppföljning av avtalen genomförs av Stadsledningskansliet. IVO beviljar tillstånd till privata utförare enligt SoL och har tillsynsansvar.

Avtalen med de privata utförarna av hemtjänst enligt SoL avser en längd om ett år. I avtalen finns det tydligt reglerat hur uppföljningen och samverkan av avtalet ska ske. Det finns upprättade rutiner och arbetsbeskrivningar på Stadsledningskansliet som avser hur avtalen ska följas upp. Om någon av de privata utförarna inte följer avtalet kan följden bli att avtalet hävs, det finns ingen vitesklausul i avtalet.

Uppföljningsarbetet inom området utgår från obligatoriska krav i avtalen. Uppföljning av avtalen genomförs och dokumenteras systematiskt och uppföljning sker i huvudsak på två sätt:

1. **Avtalsuppföljning** som omfattar bl.a. kontroll av personal, kontroll av genomförandeplaner samt synpunkter från beställaren m.m. Uppföljning sker genom besök hos de privata utförarna en gång/år.
2. **Informationsträff** - Två gånger per år samlar Stadsledningskansliet samtliga privata och kommunala utförare inom hemtjänst för informationsträffar och genomgång av nyheter och annan information inom området.

Det finns en upphandlingsgrupp där representanter från bl.a. SAS<sup>13</sup>, verksamhetschef bistånd Vård- och äldreförvaltningen, enhetschef på Vård och äldreförvaltningen, utredare vid Centrum för kunskap och säkerhet, förvaltningskontroller på Vård- och äldreförvaltningen, jurist på Koncerninköp och ansvarig för LOV-avtalen finns representerade.

11 Socialdepartementet; regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende inspektionen för vård och omsorg, S2018/06066/RS

12 Ibid.

13 SAS innebär socialt ansvarig samordnare

Upphandlingsgruppens uppgift är bl.a. att gå igenom nya ansökningar från företag, genomförd uppföljning av LOV- avtalen, principiella avtalstolkningar som avser hävning av avtal samt styrning och omvärldsbevakning. Inför avtalsförlängning gör Stadsledningskansliet en årlig uppföljning av respektive privat utförare i enlighet med gällande rutin. Därefter görs en bedömning om den privata utförarens avtal ska förlängas ett år eller inte. Avdelningschef för Koncerninköp på Stadsledningskansliet beslutar om förlängning av avtal. Stadsrevisionen kan konstatera att avtalsförlängningen inte beslutats i enlighet med delegationsordningen<sup>14</sup> för Kommunstyrelsen.

Det finns fyra **privata utförare av daglig verksamhet enligt LSS**<sup>15</sup> (januari 2019). IVO beviljar tillstånd till privata utförare av dagligverksamhet och har tillsynsansvar. Avtalen är tillsvidareavtal som saknar slutdatum. Ingen uppdatering av befintliga avtal har genomförts under 2018. Stadsledningskansliet har följt upp avtalen av daglig verksamhet under 2018 på likande sätt som avtalen som avser privata utförare av hemtjänst enligt SoL. Avtalsuppföljning av daglig verksamhet enligt LSS har inte genomförts på ett systematiskt sätt under tidigare år. Om någon av de privata utförarna inte följer avtalet kan följden bli att avtalet hävs, det finns ingen vitesklausul i avtalet. Två gånger per år samlar Stadsledningskansliet samtliga privata och kommunala utförare inom daglig verksamhet enligt LSS för informationsträffar och genomgång av nyheter och annan information inom området.

Enligt intervju har en sammanfattning av 2017 års uppföljning av de privata utförarna av hemtjänst enligt SoL presenterats muntligt för kommunalråden under 2018. Planen är att presentera en sammanfattning av avtalsuppföljning 2018 skriftligt. Sammanfattningen planeras omfatta både de privata utförarna av hemtjänst enligt SoL och av daglig verksamhet enligt LSS och ska rapporteras för Kommunstyrelsen under 2019. Enligt intervju kommer även förlängning av avtal avseende privata utförare enligt SoL att redovisas som ett anmälningsärende till Kommunstyrelsen med start under innevarande år. Kommunstyrelsen skickar inte någon rapport till Vård och äldrenämnden avseende uppföljning av LOV-avtalen.

## 2.2.2 Styrning och uppföljning av LOU verksamhet i Borås Stad

### Sociala omsorgsnämnden

Det finns 48 grupp- och servicebostäder i Borås Stad, varav 33 av dessa bedrivs i kommunal regi och 15 boenden har en privat utförare. Det är en och samma privata utförare för 14 boenden (elva gruppboende och tre servicebostäder) och förhållandena regleras i ett avtal som är upphandlat enligt LOU. Avseende en gruppboende har nämnden ett särskilt avtal som inte omfattades av upphandlingen av de 14 andra boendena. Det boendet drivs som ett föräldrakooperativ. IVO beviljar tillstånd och har tillsynsansvar för boenden med privata utförare.

I avtalet med de 14 boendena har Sociala omsorgsnämnden tillförsäkrat sig möjlighet till insyn och uppföljning av kvalitetsarbetet, möjlighet att göra besök, följa upp ekonomi m.m. Om något service- eller gruppboende inte följer avtalet finns det en sanktionstrappa med åtgärder. Sanktionstrappan möjliggör för nämnden att utkräva vite och i slutändan häva avtalet. I avtalet med föräldrakooperativet saknas avtalad möjlighet att följa upp kvalitén i verksamheten. Avtalet innehåller inte heller sanktioner om utföraren inte följer avtalet såsom vitesklausul eller angiven sanktionstrappa. Avtalet saknar slutdatum och gäller tills vidare. Enligt intervjuade betalar nämnden en högre ersättning via avtalet till föräldrakooperativet än till de 14 andra boendena.

Uppföljningsarbetet utgår från obligatoriska krav i avtalet med de 14 boendena. Uppföljning av avtalet genomförs och dokumenteras systematiskt och sker i huvudsak på tre sätt:

<sup>14</sup> Kommunstyrelsens delegationer, fastställd av Kommunstyrelsen 2017-10-02

<sup>15</sup> Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade - LSS



1. **Avtalsuppföljning** sker genom kontroll av mervärdesområdena som fanns med i anbudet. Mervärdesområdena omfattar bl.a. kvalitetskriterier enligt LSS, rekreation, kultur- och fritidsaktiviteter, personalbemanning, attraktiv arbetsgivare samt närvarande ledarskap och administrativt stöd. Uppföljningen sker genom exempelvis besök på enheten, samtal med enhetschef/medarbetare, kontakt med brukare/närstående, granskning av insamlade underlag och enkäter. Det sker både planerade besök och oplanerade besök på enheterna
2. **Samverkansmöte/verksamhetsuppföljning** som avser information om nyheter och andra områden som är aktuella. Samverkansmötena sker kvartalsvis med representanter från Sociala omsorgsförvaltningen och med fem enhetschefer och vid behov med regionchefen för det privata företaget
3. **Händelsestyrd uppföljning**, som innebär en fördjupad uppföljning. Detta sker om Sociala omsorgsförvaltningen får kännedom om någon särskild händelse som inträffat

Uppföljning av avtalet med föräldrakooperativet genomförs separat och finns med i den samlade rapporteringen till nämnden. Två gånger om året sammanställs en uppföljning av boenden som bedrivs av privata utförare till nämnden. Enligt intervju är målsättningen att det inte ska vara någon skillnad på kvalitén mellan ett kommunalt boende och ett privat boende. Sociala omsorgsförvaltningen använder ett verktyg som är framtagen av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och kan användas för uppföljning och kontroll av alla verksamheter. Verktyget heter kravsorteraren.<sup>16</sup>

Sociala omsorgsförvaltningen och Vård- och äldreförvaltningen håller på att ta fram en granskningsmodell för en likvärdig uppföljning oavsett utförare. I gruppen finns representanter från Sociala omsorgsförvaltningen, Vård- och äldreförvaltningen, MAR,<sup>17</sup> MAS<sup>18</sup> och SAS. Den gemensamma modellen beräknas vara klar under 2019. Modellen ska omfatta samtliga verksamheter inom Sociala omsorgsförvaltningen; daglig verksamhet, socialpsykiatri, boendestöd, korttidsverksamhet, grupp och servicebostäder samt personlig assistans.

#### Vård- och äldrenämnden

Två av 18 vård- och äldreboenden är utlagda på entreprenad genom LOU. Det är två separata avtal med samma privata utförare. I båda avtalen har Vård- och äldrenämnden tillförsäkrat sig möjlighet till insyn och uppföljning av kvalitetsarbetet, möjlighet att göra besök, följa upp ekonomi m.m. Om något boende inte följer avtalet kan nämnden utkräva vite och i slutändan häva avtalet. IVO beviljar tillstånd och har tillsynsansvar över privata utförare av vård- och äldreboenden.

Uppföljningsarbetet utgår från obligatoriska krav i avtalet. Uppföljning av avtalet genomförs och dokumenteras systematiskt och sker på två sätt:

1. **Avtalsuppföljningen** sker genom kontroll av mervärdesområdena som fanns med i anbudet. Det kan exempelvis vara aktiviteter och meningsfull tillvaro, värdegrund, måltider och hälsa och rehabilitering. Uppföljningen sker genom besök på boendet, samtal med enhetschef/medarbetare, kontakt med brukare/närstående, granskning av insamlade underlag och enkäter. Det sker både planerade besök och oplanerade besök på enheterna.
2. **Samverkansmöte/verksamhetsuppföljning** som avser information om nyheter och andra områden som är aktuella. Samverkansmötena sker kvartalsvis med representanter från Vård och äldreomsorgsförvaltningen och med verksamhetschef och biträdande verksamhetschef och ledningen från det privata företaget.

<sup>16</sup> <http://www.egenvardering.skil.se/>, 2019-02-11

<sup>17</sup> MAR innebär Medicinskt ansvarig rehabiliteringspersonal

<sup>18</sup> MAS innebär Medicinskt ansvarig sjuksköterska

3. **Händelsestyrd uppföljning**, som innebär en fördjupad uppföljning. Detta sker om Vård- och äldreomsorgen får kännedom om någon särskild händelse som inträffat

En gång om året får nämnden information om de avtalsuppföljningar som genomförts under året. Ingen samlad uppföljning av avtalen redovisas för nämnden. Enligt intervju planeras den samlade uppföljningen av avtalen att genomföras med samma mall som Sociala omsorgsförvaltningen använder för att följa upp sina boenden som de har på entreprenad via LOU. Verktöget är framtaget av SKL och kan användas för uppföljning och kontroll av alla verksamheter. Verktöget heter kravsorteraren.<sup>19</sup>

Enligt intervjuer är målsättningen att det inte ska vara någon skillnad på kvalitén mellan ett kommunalt boende och ett privat boende. Det ska inte vara någon skillnad utifrån de ska-krav som ställs i upphandlingen. Däremot har anbudsgivare inom olika mervärdesområden fått beskriva vilken kvalitet de kan erbjuda utöver den kvalitet som Borås Stad krävställt. Det är därför viktigt att likställa en granskning av egen regi och externa utförare som håller isär kvalitet och avtalsuppföljning av mervärdesområden. De har olika utgångspunkter. Kvalitetsuppföljningen görs utifrån ett brukarperspektiv medan mervärdesuppföljningen har ett mer ”affärsmässigt” perspektiv.

Uppföljningen behöver enligt intervjuade utvecklas och genomföras på liknande sätt för att kunna göra bra jämförelser. Vård- och äldreomsorgen medverkar i uppdraget tillsammans med Sociala omsorgsförvaltningen där de ska ta fram en gemensam granskningsmodell för kontroll av både interna och externa verksamheter.

#### **Individ- och familjeomsorgsnämnden**

Individ- och familjeomsorgsnämnden använder sig av privata utförare via LOU inom flera olika områden enligt nedanstående. Inom samtliga områden har IVO tillstånds och tillsynsansvar.

**Boende för personer med psykisk ohälsa i kombination med missbruk** - Ett boende för personer med psykisk ohälsa i kombination med missbruk är utlagt på entreprenad. I avtalet har nämnden tillförsäkrat sig möjlighet till insyn och uppföljning av kvalitetsarbetet på boendet. Former för uppföljning är undersökningar genom enkäter, intervjuer, observationsstudier och aktiv uppföljning i verksamheten. Borås Stad har rätt att ta del av allt material hos leverantören som av Borås Stad bedöms vara relevant för uppföljning av verksamheten.

Uppföljningsarbetet utgår från obligatoriska krav i avtalet. Uppföljning av avtalet genomförs och dokumenteras på ett systematiskt sätt. Utgångspunkterna för uppföljningen är bl.a. bemanning, HSV och lokaler m.m. Det sker regelbundna uppföljningsmöten med representanter från Individ- och familjeomsorgsförvaltningen och med verksamhetschef för den privata utföraren. Förvaltningen genomför några besök på boendet per år. Den sammanfattande avtalsuppföljningen redovisas för nämnden en gång/år.

**Familjehemsvård för barn och unga** – Individ- och familjeomsorgsnämnden har drygt 50 % av de anlitade familjehemmen i egen regi. För övriga familjehemsplasseringar används så kallade konsulentstödda familjehem som avropas via avtal. Konsulentstödda familjehem är upphandlade tillsammans med sju kranskommuner med stöd av Koncerninköp. Det finns gällande avtal med nio olika leverantörer av konsulentstödda familjehem för barn och unga. Avtalen omfattar kvalitetskrav avseende arbetssätt och metoder, ledning och bemanning, rekrytering, utredning, kontroll och matchning m.m. I avtalen finns även angivet om allmänhetens rätt till insyn i verksamheten och hur kontroller, uppföljning och utvärdering av verksamheten kommer hanteras under avtalstiden. Avtalen med leverantörer kommer att löpa ut under 2019 och ny upphandling pågår. Avtalen innehåller ingen vitesklausul, men omfattar bestämmelser om hävning av avtalet.

<sup>19</sup> <http://www.egenvardering.skl.se/>, 2019-02-11

I intervjuer framgår att det under 2017 och 2018 inte har genomförts någon verksamhetsuppföljning i enlighet med avtalen av någon av de leverantörer som upphandlats. Den uppföljning som genomförs är genom uppföljning av individärenden av de barn som är placerade i verksamheternas familjehem som enligt uppgift sker i enlighet med gällande lagstiftning och arbetssättet Barns Behov i Centrum (BBiC) från Socialstyrelsen.<sup>20</sup> Det finns också en pågående dialog mellan verksamhetsföreträdare i förvaltningen och företrädare för de upphandlade leverantörerna, men det sker inga leverantörsträffar eller motsvarande på regelbunden basis.

**Familjehemsvård för vuxna** – Individ- och familjeomsorgsnämnden anlitar merparten av familjehemmen för vuxna via konsulentstödda familjehem som avropas via avtal. Konsulentstödda familjehem är upphandlade tillsammans med sju kranskommuner med stöd av Koncerninköp. Det finns gällande avtal med sex leverantörer av konsulentsödda familjehem för vuxna. Avtalen omfattar kvalitetskrav avseende arbetssätt och metoder, ledning och bemanning, rekrytering, utredning, kontroll och matchning m.m. I avtalen finns även angivet om allmänhetens rätt till insyn i verksamheten och hur kontroller, uppföljning och utvärdering av verksamheten kommer hanteras under avtalstiden. Avtalen med leverantörer kommer att löpa ut under 2019 och ny upphandling pågår. Avtalen innehåller ingen vitesklausul, men omfattar bestämmelser om hävning av avtalet.

I intervjuer framgår att det under 2017 och 2018 inte har genomförts någon verksamhetsuppföljning i enlighet med avtalen av någon av de leverantörer som upphandlats. Den uppföljning som genomförs är uppföljning av individärenden av de personer som är placerade i verksamheternas familjehem som enligt uppgift sker i enlighet med gällande lagstiftning.

**Öppenvård för barn och unga** - Individ- och familjeomsorgsnämnden har upphandlat nio olika leverantörer av öppenvård för barn och unga. Förvaltningen driver även olika former av öppenvård för barn och unga i egen regi. Öppenvården är upphandlad tillsammans med tre kranskommuner med stöd av Koncerninköp. I avtalen finns även angivet om allmänhetens rätt till insyn i verksamheten och hur kontroller, uppföljning och utvärdering av verksamheten kommer hanteras under avtalstiden. Det finns en särskild del av avtalet som omfattar kontroller och insynsrett när det gäller tillståndspliktig verksamhet. Det anges inga kvalitetskrav i avtalen. Avtalen med leverantörer löpte ut under 2018, men kan förlängas under sammantaget ytterligare två år. Avtalen innehåller ingen vitesklausul, men omfattar bestämmelser om hävning av avtalet.

I intervjuer framgår att det under 2017 och 2018 inte har genomförts någon verksamhetsuppföljning i enlighet med avtalen av någon av de leverantörer som upphandlats. Den uppföljning som genomförs är uppföljning av individärenden av de barn och unga som har bistånd via den avtalade öppenvården.

**Öppenvård för vuxna** – Individ- och familjeomsorgsnämnden har upphandlat två olika leverantörer av öppenvård för vuxna. Förvaltningen driver även olika former av öppenvård för vuxna i egen regi. Öppenvården är upphandlad tillsammans med sju kranskommuner med stöd av Koncerninköp. Avtalen omfattar kvalitetskrav avseende arbetssätt och metoder, ledning och bemanning, kvalitetsledningssystem, hälsovård, personalfrågor, kompetenskrav och lokaler m.m. I avtalen finns även angivet om allmänhetens rätt till insyn i verksamheten och hur kontroller, uppföljning och utvärdering av verksamheten kommer skötas under avtalstiden. Avtalen med leverantörer kommer att löpa ut under 2019 och ny upphandling pågår. Avtalen innehåller ingen vitesklausul, men omfattar bestämmelser om hävning av avtalet.

I intervjuer framgår att det under 2017 och 2018 inte har genomförts någon verksamhetsuppföljning i enlighet med avtalen av någon av de leverantörer som upphandlats. Den uppföljning som genomförs är uppföljning av individärenden av de personer som har bistånd via den avtalade öppenvården.

20 Socialstyrelsen: <https://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic>

**HVB för barn och unga** – Individ- och familjeomsorgsnämnden har upphandlat HVB för barn och unga genom att delta i SKL-Kommentus ramavtalsupphandling som genomförts för ett stort antal kommuner i landet. Ramavtalet löpte ut under 2018 och något nytt ramavtal är ännu inte färdigupphandlat av SKL-Kommentus. Det innebär att man i nuläget står utan ramavtal att avropa avseende HVB för barn och unga. Nytt ramavtal beräknas vara på plats under första delen av 2019.<sup>21</sup>

Ramavtalet som sträckte sig till 2018 omfattade omkring 200 olika HVB i landets olika delar. Ramavtalet möjliggör för allmänhetens insyn och av uppföljning av verksamheterna som omfattas. Genom SKL-Kommentus finns även ett hängavtal som avser en upphandlad privat utförare som kan utföra kommunernas uppföljning av de HVB som omfattas av ramavtalet. Tanken är att de kommuner som deltar i ramavtalsupphandlingen ombesörjer uppföljning av de leverantörer som ligger i deras kommun. På det sättet hjälps de upphandlade kommunerna åt för att möjliggöra uppföljning av ramavtalets leverantörer. Det finns även ett förslag till uppföljning/kontrollmall som kan användas av de kommuner som omfattas.

Förutom ramavtalet via SKL-Kommentus har Individ- och familjeomsorgsförvaltningen även platser i HVB för barn och unga i egen regi. Dessa är främst riktade mot ensamkommande barn och unga. Under 2018 har antalet platser i egen regi minskat kraftigt och succesivt gått över till andra boendeformer.

I intervjuer framkommer att SKL-Kommentus ambition om hur de upphandlade HVB-hemmen ska följas upp inte fungerar särskilt väl i praktiken. Om någon kommun genomfört uppföljning eller kontroll av en leverantör är det svårt att känna till det och det finns inget strukturerat informationsutbyte om uppföljning/kontroll av leverantörer som en del av ramavtalsportalen. Individ- och familjeomsorgsförvaltningen har under 2017 eller 2018 inte genomfört någon uppföljning eller kontroll av de HVB för barn och unga som är upphandlade i ramavtalet. Ingen uppföljning eller kontroll har heller genomförts avseende de HVB i ramavtalet som ligger i Borås Stad. Den uppföljning som genomförs är genom uppföljning av individärenden av de barn som är placerade i verksamheterna som enligt uppgift sker i enlighet med gällande lagstiftning och BBiC-systemet.

**HVB för vuxna** – Individ- och familjeomsorgsnämnden har upphandlat tolv olika leverantörer av HVB för vuxna. Förvaltningen driver även olika HVB för vuxna i egen regi för olika målgrupper. HVB för vuxna är upphandlad tillsammans med sju kranskommuner med stöd av Koncerninköp. Avtalen omfattar kvalitetskrav avseende arbetssätt och metoder, ledning och bemanning, kvalitetsledningssystem, hälsovård, personalfrågor, kompetenskrav och lokaler m.m. I avtalen finns även angivet om allmänhetens rätt till insyn i verksamheten och hur kontroller, uppföljning och utvärdering av verksamheten kommer hanteras under avtalstiden. Avtalen med leverantörer kommer att löpa ut under 2019 och ny upphandling pågår. Avtalen innehåller ingen vitesklausul, men omfattar bestämmelser om hävning av avtalet.

I intervjuer framgår att det under 2017 och 2018 inte har genomförts någon verksamhetsuppföljning i enlighet med avtalen av de någon av de leverantörer som upphandlats. Den uppföljning som genomförs är uppföljning av individärenden av de personer som är placerade i verksamheternas familjehem som enligt uppgift sker i enlighet med gällande lagstiftning.

I intervjuer framkommer att Individ- och familjeomsorgsförvaltningen inte har prioriterat uppföljning av verksamhet som utförs via avtal genom LOU under 2017 och 2018. Förvaltningen tillkom genom omorganisationen 1 januari 2017 och andra frågor har prioriterats under 2017 och 2018 menar man. Följden har blivit att man följt upp avtalet om boendet för personer med psykisk ohälsa i

21 Ramavtalsupphandlad HVB för barn och unga via SKL-Kommentus:

<https://www.skllkommentus.se/upphandling-och-ramavtal/vara-ramavtal-och-upphandlingar/planerade-och-pagaende-upphandlingar/hvb-barn-och-unga-2017/>

kombination med missbruk, men inte genomfört någon uppföljning av avtal för andra vårdformer som upphandlas via LOU alls. Förvaltningen uppger att de får upplysning om leverantörernas ekonomiska förhållanden löpande via Koncerninköp på Stadsledningskansliet. Vidare har IVO tillsyn över samtliga verksamheter i landet som bedriver verksamhet i form av HVB och andra boendeformer. Nyligen infördes även tillstånd och tillsyn via IVO i förhållande till familjehemsvårdsföretag och stödboenden. Förvaltningen genomför ingen systematisk insamling och sammanställning för att kontrollera att upphandlade verksamheter har gällande tillstånd från IVO. Samma förhållanden gäller avseende resultat från de tillsynsbesök som IVO genomför. Upprättade avtal anger dock att leverantören ska inrapportera om tillståndsförhållanden ändras och om resultat från tillsyn i verksamheten från IVO.

Förvaltningen planerar att implementera en ny struktur för uppföljning och kontroll av leverantörer under 2019. En aspekt som man avser att utveckla är kvalitet och vårdresultat i förhållande till varje specifik leverantör utifrån olika målgrupper. Planen är att förvaltningen ska ta fram en intern rutin för hur avtalen ska följas upp och göra en utvärdering av varje utförare som man sedan kan sammanställa och sammanfatta till nämnden.

### **Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden**

**Vuxenutbildningen** i Borås Stad har tre områden av verksamheten utlagda på entreprenad genom LOU. Det är Svenska för invandrare (SFI), Gymnasial teoretisk vuxenutbildning samt Gymnasial yrkesutbildning. Privata utförare genomför ungefär en tredjedel av verksamheten. Skolinspektionen har tillsyn över vuxenutbildningen.

I avtalet med **SFI** har nämnden tillförsäkrat sig möjlighet till insyn och uppföljning av kvalitetsarbetet, möjlighet att göra besök, följa upp ekonomi m.m. Om utföraren inte följer avtalet kan nämnden utkräva vite och i slutändan häva avtalet. Uppföljningsarbetet utgår från obligatoriska krav i avtalet. Uppföljning av avtalen genomförs och dokumenteras på ett systematiskt sätt i en GAP-analys för kvalitetssäkring av externa utbildningsanordnare. Utgångspunkten för uppföljning sker på två sätt.

1. **Avtalsuppföljningen** sker genom kontroll av exempelvis lokaler, studieformer, studieplaner, undervisning samt elevinflytande m.m. Uppföljningen sker genom klassrumsbesök, intervjuer med elever och personal samt granskning av insamlade underlag och genomförda enkäter. I samband med den djupdykande uppföljningen ges även coachande feedback till personal. Den är kopplad till kraven i avtalet.
2. **Kvalitetsdialog** genomförs en gång/år med utföraren. Dialogen utgår från den senaste halvårsrapporteringen från utföraren och avser uppföljning av avtalet samt information om nyheter och andra områden som är aktuella. I kvalitetsdialogen deltar, utöver rektor och samordnare för Vuxenutbildningen SFI, representanter från förvaltningen och platschefen för den privata utföraren.

En samlad avtalsuppföljning, en halvårsrapport, skickas två gånger per år till rektorn och samordnaren på SFI av den privata utföraren. Rapportens fokus och innehåll är specificerat i avtalet. Rektorn tar ställning till om avtalet ska förlängas ett år eller inte. Uppföljningen skickas inte till nämnden.

Avtalet med **Gymnasial teoretisk vuxenutbildning** gäller distanskurser utom naturvetenskapliga kurser. Nämnden har tillförsäkrat sig möjlighet till insyn och uppföljning av avtalet. Uppföljningen sker genom kontroll av kvalitetsarbetet, enkätundersökningar bland studerande och berörd personal. Uppföljning sker också genom nästan daglig kontakt med anordnaren och/eller anordnarens elever i och med att förvaltningen har full tillgång till anordnarens läroplattform där undervisningen bedrivs och många beslut som ska tas kring elever behöver beslutas av förvaltningen. Om utföraren inte följer avtalet kan nämnden häva avtalet. I avtalet finns inga vitesklausuler. Uppföljning av

avtalet sker regelbundet, genom avstämningsmöten där krav i avtalet diskuteras med utföraren och dokumenteras i form av minnesanteckningar. Ingen samlad avtalsuppföljnings skickas till nämnden.

I avtalen med *Gymnasial yrkesutbildning* har nämnden tillförsäkrat sig möjlighet insyn och uppföljning av avtalet. Uppföljningen sker genom kontroll av kvalitetsarbetet, intervjuer med elever och anordnarens personal. Om utföraren inte följer avtalet kan nämnden utkräva vite och i slutändan häva avtalet. Uppföljning av avtalet sker löpande under året. En utvärdering av utbildningarna sker på elevråden som sammanställs i form av minnesanteckningar. Ingen samlad avtalsuppföljning skickas till nämnden.

Enligt intervju är planen för 2019 att de verksamhetsområden som har avtal med privata utförare ska följas upp på samma sätt för hela vuxenutbildningen. Planen är att genomföra avtalsuppföljningen på samma sätt som verksamhetsområdet SFI enligt intervju. Ingen samlad avtalsuppföljning behandlas i Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Stadsrevisionen kan konstatera att avtalen under 2018 inte beslutats i enlighet med delegationsordningen<sup>22</sup> för Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Enligt intervju har förvaltningen ändrat rutinerna, vilket medför att nämndens ordförande undertecknar avtalen i fortsättningen.

## 2.3 Tillsyn och insyn i enlighet med skollagen (2010:800)

I detta avsnitt beskrivs insyn och tillsyn av fristående förskola och pedagogisk omsorg samt insyn av fristående grundskola och gymnasieskola. Uppgifterna grundar sig på intervjuer med verksamhetsföreträdare och rutiner för uppföljning och insyn/tillsyn, uppföljningsrapporter och övrig befintlig dokumentation.

### 2.3.1 Skollagens bestämmelser om tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg

En kommun ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen. Kommunen får fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda motsvarande utbildning i fristående förskola.<sup>23</sup>

För att bedriva en fristående förskola måste huvudmannen ha tillstånd från kommunen där förskolan är belägen. Det samma gäller fristående fritidshem om de inte ingår i enhet med förskoleklass eller grundskola. Det är kommunen som godkänner en enskild huvudman som ansöker om att bedriva förskola eller fritidshem.<sup>24</sup> Huvudregeln är att en fristående förskola ska vara öppen för alla barn. Kommunen ska bedöma om huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, bland annat att arbeta efter skollagens regler samt läroplanens mål och riktlinjer.<sup>25</sup>

#### Tillsyn

Det är 26 kap. i skollagen som reglerar tillsynen av fristående förskola och pedagogisk omsorg. Enligt 26 kap. 4 § skollagen har kommunen tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt enligt 2 kap. 7 § andra stycket i skollagen och tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 § i skollagen. Tillsynen ska ge underlag för att ta ställning till i vilken mån verksamheterna följer de nationella målen.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Gymnasiet- och vuxenutbildningsnämndens delegationsordning, fastställd av Gymnasiet och vuxenutbildningsnämnden 2017-12-05

<sup>23</sup> 8 kap. 12 § Skollagen

<sup>24</sup> 2 kap. 5-7 § Skollagen

<sup>25</sup> 2 kap. 5 § Skollagen

<sup>26</sup> 2 kap. 7 § Skollagen, 25 kap. 10 § Skollagen 26 kap. Skollagen

En tillsynsmyndighet har för sin tillsyn rätt att på plats granska sådan verksamhet som står under dess tillsyn.<sup>27</sup> Den vars verksamhet står under tillsyn enligt skollagen är skyldig att enligt tillsynsmyndighetens begäran lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.<sup>28</sup>

I Skolverkets allmänna råd för måluppfyllelse i förskolan framgår följande avseende kommunens tillsyn över förskolor och pedagogisk omsorg.<sup>29</sup>  
Kommunen bör i egenskap av tillsynsmyndighet;

1. utöva sin tillsyn regelbundet,
2. ha fungerande rutiner för hur tillsynen utförs, hur tillsynsbesluten utformas och hur tillsynen följs upp, samt
3. ha fungerande rutiner för hur råd och vägledning ges inom ramen för tillsynen

#### **Sanktionstrappa avseende föreläggande**

Om brister uppträcks i tillsynen har tillsynsmyndigheten möjligheter till föreläggande enligt skollagen 26 kap. 8 § och 10 – 18 §§. Tillsynens syfte är att verksamheten ska uppfylla kraven i gällande författning.

1. *Ingen åtgärd*  
Överträdelsen är ringa
2. *Anmärkning*  
Om överträdelsena inte är så allvarliga kan tillsynsmyndigheten ge huvudmannen en anmärkning. Huvudmannen ska rätta till det som orsakat anmärkningen inom en viss tid, annars kan tillsynsmyndigheten utfärda föreläggande.
3. *Föreläggande*  
Tillsynsmyndigheten kan förelägga huvudmannen att fullgöra sina skyldigheter. För enskilda huvudmän gäller detta dessutom om man inte följer de villkor som gällde för beslutet om godkännande eller beslutet om bidrag. Huvudmännen måste få veta vad de ska göra för att uppfylla föreläggandet. Därför ska tillsynsmyndigheten ange de åtgärder i föreläggandet som behövs för att avhjälpa de påtalade bristerna.
4. *Föreläggande med vite*  
Föreläggandet får förenas med vite, som är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att förmå huvudmannen att följa föreläggandet. Tillsynsmyndigheten kan använda sig av föreläggande och vite direkt eller som ett påtryckningsmedel om huvudmannen inte har rättat till felen i verksamheten.
5. *Återkallelse*  
Samma myndighet som godkänt en huvudman kan återkalla beslutet om bidrag. Det kan hända om huvudmannen inte följt ett föreläggande och om överträdelsen är allvarlig.
6. *Tillfälligt verksamhetsförbud*  
I mycket allvarliga fall kan tillsynsmyndigheten förbjuda en viss verksamhet med omedelbar verkan. Det handlar om allvarliga situationer där det är sannolikt att utredningen i ett tillsynsärende kommer att leda till att man drar in huvudmannens godkännande eller till att man beslutar om statliga åtgärder för rättelse. För att ett beslut om tillfälligt verksamhetsförbud ska gälla omedelbart måste det vara omöjligt att vänta med hänsyn till barnens eller elevernas hälsa eller något annat särskilt skäl.<sup>30</sup>

27 26 kap. 6 § Skollagen

28 26 kap. 7 § Skollagen

29 Skolverkets allmänna råd med kommentarer; Måluppfyllelse i förskolan, s 27-29

30 26 Kap. 8 § Skollagen och 10-18 §§

Tillsynsmyndigheten ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning.<sup>31</sup>

Borås Stad som tillsynsmyndighet får förelägga en huvudman som enligt skollagen står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte fyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller de villkor som gäller för godkännandet eller beslut om rätt till bidrag.<sup>32</sup> Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.<sup>33</sup>

Skolinspektionen har tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt tillsynsansvar samt över hur bestämmelserna om åtgärder mot kränkande behandling följs av den fristående förskolan.<sup>34</sup>

## 2.3.2 Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Borås Stad

### Förskolenämnden

I Borås Stad finns det ca 95 förskolor och tre verksamheter med pedagogisk omsorg. Av dessa bedrivs 85 förskolor i egen regi, tio förskolor och tre verksamheter med pedagogisk omsorg bedrivs av privata utförare. Förskolenämnden granskar alla nya ansökningar som kommer in och beviljar alt. avslår tillstånd för att bedriva en fristående förskola. Förskolenämnden granskar alla nya ansökningar om bidrag som kommer in och beviljar alt. avslår bidragsansökan för att bedriva pedagogisk omsorg. I Borås Stad är det Förskolenämnden som ansvarar för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg.

### Tillsynsbesök

Tillsynsbesök har genomförts vartannat år på de fristående förskolorna och verksamheter som bedriver pedagogisk omsorg. Under 2018 genomfördes tillsynsbesök på de fristående förskolorna som bestod av att följa upp 2016 års uppföljning och resultat. Tillsynsbesöket bestod bl.a. av kontroll av barngruppens sammansättning, barnhälsoarbete, personal, ledning av verksamhet samt pedagogisk verksamhet. Några gånger per år bjuder Förskoleförvaltningen in fristående förskolor för information. Från 2019 sammanställs tillsynsbesluten en gång per år och beslutas av Förskolenämnden.

Rutin för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Borås Stad finns framtagna på förvaltningsnivå. Rutinerna är inte beslutade av nämnden. Under 2019 planerar Förskoleförvaltningen att uppdatera tillsynen för de fristående förskolorna. Planen är att alla förskolor ska genomföra en självskattning inom olika områden, exempelvis språk, matematik, natur och teknik och systematisk kvalitetsarbete. För de fristående förskolorna och pedagogiska omsorgen kommer tillsynen att genomföras på liknande sätt som tidigare samt kompletteras med den pedagogiska verksamheten avseende olika självskattningsområden. Självskattningarna följs upp i form av en tillsynsdialog.

## 2.3.3 Skollagens bestämmelser om insyn i fristående skolor

### Tillstånd

Skolinspektionen godkänner enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.<sup>35</sup>

### Tillsyn

Skolinspektionen ansvarar för tillsyn av de verksamheter de beviljar tillstånd till. Vid tillsynen tar Skolinspektionen ställning till om verksamheten utgår från skollagen och andra författningar som styr verksamheten. Tillsynen omfattar såväl fristående som kommunala skolor.<sup>36</sup>

31 26 Kap. 9 § Skollagen

32 26 Kap. 10 § Skollagen

33 26 Kap. 27 § Skollagen

34 26 Kap 3 § Skollagen

35 2 kap. 7 § Skollagen

36 26 kap. 3 § Skollagen



### Rätt till insyn enligt skollagen

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen kan fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn.<sup>37</sup> Med insyn i verksamheten avses enligt förarbetena att kommunen fortlöpande ska hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklas. Rätten till insyn innebär dock inte någon rätt för kommunen att göra påpekanden gentemot den fristående skolan.<sup>38</sup>

Kommunernas insyns rätt är begränsad till sådan insyn som kommunen måste ha för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och för att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Kommunen ska få den insyn och information som krävs för att den ska kunna uppfylla sitt övergripande och yttersta ansvar för att elever i kommunen erbjuds utbildning ifrån förskoleklass till vuxenutbildning. Insynsrätten ska också säkerställa att kommunerna vid behov får sådan information som krävs för att de ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet gentemot vårdnadshavare.<sup>39</sup> Bestämmelserna ska också säkerställa allmänhetens behov av information om den fristående skolan, t.ex. vid skolval.<sup>40</sup>

## 2.3.4 Insyn i fristående skolor i Borås Stad

### Grundskolenämnden

I Borås finns det 52 skolenheter inom grundskolan, av dessa bedrivs 46 i egen regi och sex skolenheter bedrivs av privata utförare. I den tidigare organisationen har Stadsdelsnämnderna genomfört insynskontroller under 2016. Insynskontrollerna genomfördes enligt en modell som togs fram gemensamt av Stadsdelsnämnderna Norr och Väster.

Enligt intervju har Grundskolenämnden inte genomfört några insynskontroller vid de fristående skolorna under 2017 eller 2018. Förvaltningen som bildades 2017-01-01 har prioriterat andra områden före insynsbesök. Planen är att förvaltningen ska ta fram en strukturerad modell för hur insynskontroller ska gå till, uppföljning av kontrollerna samt med vilken inriktning kontrollerna ska göras under året. Planen för insynskontroller kommer att beslutas av nämnden under 2019.

Grundskoleförvaltningen har regelbundna informationsmöten med ledningen för de fristående skolorna två gånger per år. På mötena finns även en representant från Stadsledningskansliet med. På informationsmötena behandlas bl.a. gemensamma frågor, ekonomiska förutsättningar, samverkan omkring skolvalet m.m.

### Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Det finns nio gymnasieskolor i Borås Stad, fem gymnasieskolor bedrivs i kommunal regi och fyra fristående gymnasieskolor.

Fristående gymnasieskolor och Gymnasie och vuxenutbildningsförvaltningen i Borås har vid möte 20 april 2015 kommit överens om rutiner kring samarbete och insyn i fristående gymnasieskolor i Borås. I rutinerna framgår samarbetsformer i form av politikerbesök, kvalitetssamtal, informationsmöte, antagning, skolklimateundersökning samt vad Borås Stad vill att den fristående skolan ska redovisa vid kvalitetssamtalet.

Insyn och samarbetsformerna avseende de fristående gymnasieskolorna består av:

- 1. Kvalitetssamtal** – möte med skolledare för respektive fristående gymnasieskola och Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden presidium samt utbildningschef. Syftet är att följa upp skolans resultat och följa skolans utveckling. Områden som

37 9 kap. 22 §, 19 kap. 41 §, 11 kap 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § Skollagen

38 Prop. 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, s 384 och 746

39 29 kap. 19 § skollagen.

40 Prop. 2013/14:112, Villkor för fristående skolor m.m. s 53-54

behandlas är bl.a. lärartäthet, andel behöriga lärare, genomsnittlig betygspoäng, högskolebehörighet samt elevhälsa m.m.

2. **Politikerbesök** – några av nämndens politiker besöker årligen fristående gymnasieskolor för att informera sig om verksamheten.
3. **Informationsmöte** - där förvaltningschef och andra tjänstemän från förvaltningen och skolledare för de fristående gymnasieskolorna utvärderar samarbetsformer och diskuterar eventuella förbättringar. Även planerade ändringar i skolornas verksamheter diskuteras.

Enligt intervju dokumenteras kvalitetssamtalen och skickas till Stadsledningskansliet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden får ingen information om kvalitetssamtalen. Genomförd insyn redovisas inte till nämnden.



Stadsrevisionens bedömning är att **Individ- och familjeomsorgsnämndens** styrning och uppföljning av privata utförare inte är ändamålsenlig. Nämnden bedöms dock ha en ändamålsenlig styrning och uppföljning för boendet på entreprenad via LOU. I övrigt har nämnden inte följt upp något av de sammanlagt 38 avtal som har upphandlats genom LOU avseende; familjehemsvård för barn och unga, familjehemsvård för vuxna, öppenvård för barn och unga, öppenvård för vuxna och HVB för vuxna under 2017 eller 2018. Nämnden har inte heller genomfört någon uppföljning av de HVB för barn och unga som upphandlats via ramavtal genom SKL-Kommentus 2017 eller 2018. Den uppföljning som sker inom området är ärendeuppföljning på individnivå. Förhållandena medför att Individ- och familjeomsorgsnämnden inte säkerställt att verksamhet som upphandlats av privata utförare via LOU bedrivits med en tillräcklig intern kontroll och på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Nämnden behöver säkerställa att en plan för uppföljning av privata utförare tas fram, genomförs och dokumenteras. En del av genomförandet bör vara en systematisk genomgång av giltiga tillstånd och tillsynsresultat från IVO. En sammanfattning av uppföljningen bör rapporteras till nämnden minst en gång/år och diarieföras för att säkerställa allmänhetens insyn.

**Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden** har enligt Stadsrevisionens bedömning en i huvudsak ändamålsenlig styrning och uppföljning av vuxenutbildning som är upphandlad genom LOU. Nämnden bör säkerställa att vuxenutbildningen följer upp avtalen med samtliga privata utförare på ett systematiskt och likartat sätt. Nämnden bör säkerställa att en sammanfattning av uppföljningen av de privata utförarna rapporteras till nämnden och att rapporten diarieförs så att allmänheten kan ta del av uppföljningen för vuxenutbildningen. Nämnden bör även se över delegationsordningen och säkerställa att avtalstecknare för nämnden är i enlighet med beslutad delegationsordning.

#### *Tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg*

En kommun ansvarar för att utbildning i förskola kommer till stånd för alla barn i kommunen. Kommunen får fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda motsvarande utbildning i fristående förskola. Det är kommunen som godkänner en enskild huvudman som ansöker om att bedriva förskola eller fritidshem.

Enligt Skollagen har kommunen tillsyn över förskola vars huvudman kommunen har godkänt och tillsyn över pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag.

Tillsynen ska ge underlag för att ta ställning till i vilken mån verksamheterna följer de nationella målen. Kommunen bör i egenskap av tillsynsmyndighet; utöva sin tillsyn regelbundet, ha fungerande rutiner för hur tillsynen utförs, utformas och följs upp och ha fungerande rutiner för hur råd och vägledning ges inom ramen för tillsynen.

Stadsrevisionen bedömer att **Förskolenämnden** har en ändamålsenlig tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg. Nämnden bör fastställa de riktlinjer/rutiner för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg som tagits fram av förvaltningen.

#### *Insyn i fristående skolor*

Skolinspektionen godkänner enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen kan fullgöra sina skyldigheter enligt skollagen och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Med insyn i verksamheten avses att kommunen fortlöpande ska hålla sig informerad om hur verksamheten vid den fristående skolan utvecklas.

**Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden** har enligt Stadsrevisionens bedömning en i huvudsak ändamålsenlig insyn i de fristående gymnasieskolorna. Nämnden bör säkerställa att genomförd insyn i fristående gymnasieskolor redovisas till nämnden och diarieförs för att möjliggöra allmänhetens insyn.

Stadsrevisionen bedömer vidare att **Grundskolenämnden** inte har en ändamålsenlig insyn i fristående skolor. Nämnden har inte genomfört någon insynsätgard/insynskontroll på de fristående skolorna under 2017 eller 2018. Grundskoleförvaltningen har däremot informationsmöten med fristående grundskolor två gånger årligen. Förhållandena medför att Grundskolenämnden inte fullt ut hållit sig informerad om hur verksamheter vid fristående skolor utvecklats.

Nämnden behöver säkerställa att en plan för insynsätgarder tas fram, genomförs och dokumenteras. Genomförd insyn i fristående skolor bör redovisas till nämnden och diarieförs för att möjliggöra allmänhetens insyn.

#### *Sammanfattande bedömning*

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att granskade nämnder till största delen har möjliggjort en ändamålsenlig styrning och uppföljning av privata utförare genom LOV och LOU. Upprättade avtal styr i huvudsak mot efterfrågad kvalitet och måluppfyllelse och möjliggör insyn, kontroll och uppföljning.

Stadsrevisionens bedömning är att Kommunstyrelsen, Sociala omsorgsnämnden, Vård- och äldrenämnden samt Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden styrning och uppföljning av privata utförare via LOV och LOU till största delen är ändamålsenlig.

Individ- och familjeomsorgsnämnden bedöms inte ha en ändamålsenlig styrning och uppföljning av merparten av de privata utförare nämnden lämnat över verksamhet till genom LOU. Förhållandena medför att Individ- och familjeomsorgsnämnden inte säkerställt att verksamhet som lämnats över till privata utförare har bedrivits med en tillräcklig intern kontroll och på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Förskolenämnden bedöms ha en ändamålsenlig tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har enligt Stadsrevisionens bedömning en i huvudsak ändamålsenlig insyn i de fristående gymnasieskolorna.

Grundskolenämnden har enligt Stadsrevisionens bedömning inte en ändamålsenlig insyn i fristående skolor. Nämnden har inte genomfört någon insyn i de fristående skolorna under 2017 eller 2018. Förhållandena medför att Grundskolenämnden inte hållit sig informerad om hur verksamheter vid fristående skolor utvecklats och möjliggjort allmänhetens insyn i de privata grundskolorna.

I granskningen konstateras ett flertal olika avvikelser. Stadsrevisionen bedömer att berörda nämnder bör genomföra åtgärder i enlighet med angivna rekommendationer. Verktygen för uppföljning och kontroll av privata utförare som är framtagna av SKL kan enligt Stadsrevisionens bedömning med fördel användas av flertalet granskade nämnder.

---

*Andreas Ekelund*  
*Revisionschef*

---

*Anna Duong*  
*Granskningsledare*  
*Certifierad Kommunal yrkesrevisor*

## 4 Källor

### Lagar och förordningar

Kommunallag (2017:725)

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Skollag (2010:800)

Socialtjänstlag (2001:453)

### Kommunala styrdokument och rapporter

Borås Stads Riktlinjer för uppföljning av privata utförare av kommunal verksamhet, fastställt av Kommunfullmäktige 17 maj 2018

Kommunstyrelsens delegationer, fastställd av Kommunstyrelsen 2017-10-02

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens delegationsordning, fastställd av Gymnasie och vuxenutbildningsnämnden 2017-12-05

Riktlinjer för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg i Borås Stad

Rutiner kring samarbete med och insyn i fristående gymnasieskolors verksamhet i Borås

### Avtal

Fem avtal om hemtjänst enligt lagen om valfrihetssystem 2018

Fyra avtal om Borås Stads valfrihetssystem för LSS daglig verksamhet

Avtalet - Bostäder med särskild service enligt LSS

Avtalet - Bostad med särskild service (gruppboende) för 5 vuxna personer tillhörande personkrets 1 § 1 punkten lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

Avtalet - Vård- och omsorgsboende – Kapplandsgatan

Avtalet - Vård- och omsorgsboende – Kvibergsgatan

Avtalet – Badhusgatan – Boende för personer med psykisk ohälsa i kombination med missbruk

Nio avtal om familjehemsvård för barn och unga

Sex avtal om familjehemsvård för vuxna

Nio avtal om öppenvård för barn och unga

Två avtal om öppenvård för vuxna

12 avtal om HVB för vuxna

Avtalet – Svenska för invandrare (SFI)

Avtalet – Gymnasialdistansundervisning

Tio avtal – Gymnasial Vuxenutbildning yrkesutbildningar

### **Intervjuer**

Intervju 1 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2019-01-09

Intervju 2 med representant för Stadsledningskansliet. 2019-01-10

Intervju 3 med representant för Individ- och familjeomsorgsförvaltningen. 2019-01-11

Intervju 4 med representant Sociala omsorgsförvaltningen 2019-01-14

Intervju 5 med representant för Förskoleförvaltningen 2019-01-15

Intervju 6 med representant för Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. 2019-01-15

Intervju 7 med representanter för Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. 2019-01-16

Intervju 8 med representant för Vård- och äldreomsorgsförvaltningen. 2019-01-22

### **Övrigt**

SOU 2013:53, Privata utförare – kontroll och insyn

Proposition 2013/14:112, Villkor för fristående skolor m.m.

Proposition Prop. 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet

Skolverkets allmänna råd med kommentarer; Måluppfyllelse i förskolan, 2017

### **Internetkällor**

Om BBiC:

<https://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/bbic> 2019-02-11

Om kravsorderaren:

<http://www.egenvardering.skl.se/>, 2019-02-11

Ramavtalsupphandlad HVB för barn och unga via SKL-Kommentus:

<https://www.sklkommentus.se/upphandling-och-ramavtal/vara-ramavtal-och-upphandlingar/planerade-och-pagaende-upphandlingar/hvb-barn-och-unga-2017/> 2019-02-11



BORÅS  
STAD

## Stadsrevisionen

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 54 **e-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)