

# Granskning av styrning och uppföljning av privata utförare inom vuxenutbildning inkl. SFI

Håbo kommun

Januari 2020

*Tobias Björn*

*Tua Lennartsson*

*Oscar Arnell*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och revisionsfråga	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Kontrollmål	4
1.5 Avgränsning	5
1.6 Metod	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1 Kommunallagen och SKL:s rekommendationer	6
2.2 Kommunövergripande system	7
2.2.1 Iakttagelser	7
2.2.2 Bedömning	9
2.3 Reglerade former för uppföljning och kontroll	10
2.3.1 Iakttagelser	10
2.3.2. Bedömning	11
2.4 Uppföljning och kontroll genomförs	12
2.4.1 Iakttagelser	12
2.4.2 Bedömning	13
2.5 Återrapportering till nämnden	14
2.5.1 Iakttagelser	14
2.5.2 Bedömning	14
2.6 Nämndens aktiva beslutsfattande	15
2.6.1 Iakttagelser	15
2.6.2 Bedömning	15
3. Revisionell bedömning	16
Rekommendationer	16
4. Bedömningar utifrån kontrollmål	17

# Sammanfattning

År 2015 infördes krav i kommunallagen att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn i privata utförare. Med lagändringen år 2015 skärptes således kraven på att kommunen ska ha en systematik och kontinuitet i sin uppföljning och kontroll av de privata utförarna. Håbo kommun antog sitt första program i juni 2019.

Genomförd granskning syftar till att besvara huruvida barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.

*Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare och att kommunstyrelsen inte säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.*

När det gäller kommunstyrelsen så konstaterar vi efter genomförd granskning att det finns brister i det kommunövergripande systemet för uppsikt och kontroll. Det framgår även att kommunstyrelsen ännu inte har agerat utifrån nya kraven på uppföljning i avtalsamverkan. Något ytterligare som vi ser som en brist i styrningen är att det endast är barn- och utbildningsnämnden som har tagit fram plan för uppföljning och insyn av privata utförare, något som saknas för övriga nämnder samt kommunstyrelsen.

När det gäller barn- och utbildningsnämnden så kan vi konstatera att det sker en kontinuerlig uppföljning och kontroll på förvaltningsnivå men att detta i större utsträckning även bör vara en fråga för barn- och utbildningsnämnden. Detta för att säkerställa att nämnden har insyn och till fullo kan ta ansvar för den verksamhet som nämnden bedriver genom externa utförare. Vår bedömning är att spårbarhet och dokumentation kring dessa återrapporteringar bör stärkas.

Den revisionella bedömning har sin grund i bedömningen av granskningens kontrollmål, vilka presenteras i tabellen nedan.

Kontrollmål	Bedömning kommunstyrelsen	Bedömning barn- och utbildningsnämnden
Det finns ett kommunövergripande system för att i upphandling och avtal säkerställa uppföljning	Delvis uppfyllt	Ej tillämbart
Nämnden har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren	Ej tillämbart	Delvis uppfyllt

Uppföljning och kontroll genomförs	<b>Ej uppfyllt</b>	<b>I huvudsak uppfyllt</b>
Nämnden får återrapportering av vad kontroll och uppföljning visar	<b>Ej uppfyllt</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>
Nämnden har i förekommande fall agerat genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som den har tagit del av	<b>Ej uppfyllt</b>	<b>Ej uppfyllt</b>

### Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- att barn- och utbildningsnämnden i kommande avtal inkluderar en paragraf för att säkra allmänhetens insyn.
- att barn- och utbildningsnämnden framgent säkerställer att avtal och redovisning överensstämmer med kommunens program för uppföljning och insyn för att kunna bedöma om fullmäktiges mål och krav uppfylls.
- att kommunstyrelsen stärker uppsikt och kontroll rörande externa utförare och extern avtalssamverkan.

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

År 2015 infördes krav i kommunallagen att fullmäktige under varje mandatperiod ska anta ett program med mål och riktlinjer för uppföljning och insyn i privata utförare. Håbo kommun antog sitt program i juni 2019.

Verksamhet som bedrivs på en nämnds uppdrag av en extern aktör är att betrakta som nämndens ansvar. Med lagändringen år 2015 skärptes således kraven på att kommunen ska ha en systematik och kontinuitet i sin uppföljning och kontroll av de externa utförarna. För vissa verksamheter är kommunens möjligheter till uppföljning och insyn begränsade och ansvaret för kontroll ligger således på andra myndigheter. Detta gäller grund- och gymnasieskoleverksamhet, vilket istället kontrolleras av Skolinspektionen.

De driftentreprenader eller externa utförare i annan form som nämnden använder sig av ska ha upphandlats och avtalsmässigt reglerats för att ansvariga nämnder ska kunna ta sitt uppföljnings- och insynsansvar.

Revisorerna i Håbo kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys prioriterat en granskning av hur ansvariga nämnder säkerställer att det genomförs en tillräcklig uppföljning och kontroll av privata utförare inom vuxenutbildning inklusive SFI (SFI är inte längre en egen skolform utan ingår i skolformen vuxenutbildning).

## 1.2 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

*Säkerställer barn- och utbildningsnämnden och kommunstyrelsen en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare?*

## 1.3 Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- SKL:s rekommendationer rörande program för uppföljning och insyn
- Program för uppföljning och insyn av privata utförare, antaget av kommunfullmäktige i Håbo kommun 2019-06-17

## 1.4 Kontrollmål

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående kontrollmål som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

- Det finns ett kommunövergripande system för att i upphandling och avtal säkerställa uppföljning.
- Nämnden har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren.
- Uppföljning och kontroll genomförs.

- Nämnden får återrapportering av vad kontroll och uppföljning visar.
- Nämnden har i förekommande fall agerat genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som den tagit del av.

### **1.5 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till att innefatta privata utförare inom SFI och vuxenutbildning.

Granskningsobjekt är barn- och utbildningsnämnden, vilka ansvarar för SFI och vuxenutbildning i Håbo kommun, samt kommunstyrelsen, vilka ansvarar för övergripande system och uppsikt.

### **1.6 Metod**

Granskningen har genomförts enligt följande:

- Gruppintervju med verksamhetschef gymnasiet och biträdande rektor gymnasiet
- Gruppintervju med upphandlingschef och kommunjurist/kanslichef
- Genomgång och analys av styrdokument såsom planer och program för uppföljning och insyn samt uppföljningsdokumentation från det senaste året
- Protokollgenomgång för kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden perioden november 2018 - oktober 2019
- Genomgång av barn- och utbildningsnämndens avtal med privata utförare. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av samtliga sju befintliga avtal.

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska ett utkast av rapporten innan färdigställande.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1 Kommunallagen och SKL:s rekommendationer

Kommunfullmäktige ska, enligt 5 kap § 3 i kommunallagen, för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för verksamheter som utförs av privata utförare. I programmet ska det också anges hur fullmäktiges mål och riktlinjer ska följas upp och hur allmänhetens insyn ska tillgodoses. Bestämmelserna började gälla 1 januari 2015 och syftar till att möjliggöra en förbättrad uppföljning och kontroll av de privata utförarna, öka allmänhetens insyn i den privata utförarens verksamhet samt stimulera till ett strategiskt förhållningssätt när privata utförare anlitas. Fullmäktiges prioritering för verksamheten i riktlinjer och mål ska också vara gällande för verksamhet som utförs av privata utförare.

Enligt 3 kapitlet 12 § i kommunallagen får kommuner överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. Privata utförare definieras i kommunallagen som en juridisk person eller enskild individ som har hand om vården av en kommunal angelägenhet (KL kap 10 § 7). Lagen säger även att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Detta har sin bakgrund i att den offentliga myndigheten fortfarande har kvar sitt huvudansvar även för dessa verksamheter. Genom avtalet ska kommunen även försäkra sig om att allmänheten kommer kunna ha insyn i den verksamhet som lämnas över (KL kap 10 §§ 8-9).

SKR (dåvarande SKL) har tagit fram rekommendationer som ämnar fungera som ett stöd och ge inspiration till kommuners arbete med att utforma lokala program. Hur de lokala programmen ska vara utformade och med vilken detaljeringsgrad är inte fastlagt av varken SKR eller i lagstiftning. Programmets innehåll ska dock lägga grunden för en strukturerad och systematisk uppföljning och kontroll samt allmänhetens insyn i verksamheterna.

Den 1 juli 2018 trädde även en lagförändring gällande avtalssamverkan och kommunstyrelsens uppsiktsplikt i kraft (KL kap 6 § 1). Förändringen kring avtalssamverkan gör det bland annat enklare och säkrare att samarbeta över kommungränserna. För denna typ av samverkan finns enligt kommunallagen ett krav på att kommunstyrelsen utövar uppsikt. Uppsiktsplikten innebär att kommunstyrelsen ska ha uppsikt över sådan avtalssamverkan som sker enligt 9 kap § 37 eller enligt annan lag eller författning. Noteras bör även den särskilda återrapportering som ska ske årligen från kommunstyrelsen till fullmäktige om kommunens avtalssamverkan (9 kap § 38). I övrigt regleras kommunstyrelsens uppsikt generellt enligt 6 kap § 1, detta omfattar även uppsikt över hur nämnderna bedriver sin verksamhet (6 kap § 6).

## 2.2 Kommunövergripande system

*Kontrollmål 1: Det finns ett kommunövergripande system för att i upphandling och avtal säkerställa uppföljning*

### 2.2.1 Iakttagelser

Program för uppföljning och insyn av privata utförare antogs av kommunfullmäktige i Håbo 2019-06-17 § 95. Detta är kommunens första program, då det inte antogs något program under föregående mandatperiod. Syftet med fastställandet av programmet var att lyfta frågorna om uppföljning och insyn till en politisk strategisk nivå för att fastslå riktlinjer för uppföljning och insyn i privata utförarens verksamhet. Av programmet framkommer att respektive nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom det egna ansvarsområdet. Det åligger även nämnderna att säkerställa att detta regleras i de avtal och uppdragsbeskrivningar som sluts med privata utförare. I avtalen ska det säkras att utförare ska biträda kommunen vid uppföljning och utvärdering, bistå med statistikuppgifter samt rapportera in övriga nödvändiga uppgifter till kommunen, nationella register samt andra myndigheter. Av programmet uppges att dess regleringar kopplat till uppföljning och insyn successivt kommer att införas i nya avtal och överenskommelser.

Med koppling till programmet så åligger det även varje nämnd att fastställa en plan som anger när och på vilket sätt avtal och verksamhet ska följas upp. Denna plan ska ses över årligen för att säkerställa att aktuell och relevant uppföljning görs. Barn- och utbildningsnämnden antog sin plan för uppföljning och insyn av privata utförare den 12 juni 2019. Vid intervjuer framkommer en osäkerhet kring huruvida det är några andra nämnder som fastställt egna planer. Barn- och utbildningsnämndens plan är nämndens första inom området och det framgår att framtagandet av planen inte föranledde någon särskild dialog med varken kommunstyrelsen eller kommunledningskontoret. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat motsvarande plan för kommunstyrelsen, socialnämnden och vård- och omsorgsnämnden men inte erhållit någon annan plan än den som barn- och utbildningsnämnden har tagit fram.

Av barn- och utbildningsnämndens plan framgår att huvudmannen, det vill säga kommunen, ska följa upp alla avtalade privata utförare genom verksamhetsbesök minst en gång per halvår. I de fall det rör sig om distansutbildningsavtal ska samverkansmöten genomföras med företrädare för de privata utförarna. Vid rapporterade avvikelser ska även oanmäld tillsyn ske, som en komplettering till ovan nämnda verksamhetsbesök (se vidare under 2.4.1 om genomförd tillsyn). Vid verksamhetsbesök hos utförare ska kommunen alltid företrädas av två personer och besöken ska vid samtliga tillfällen innehålla möten med företrädare med beslutsmandat, såsom exempelvis skolledare, VD eller liknande, samt med undervisande personal och elever. De representanter som kommer från kommunen ska ges möjlighet att möta både personal och elever hos utföraren utan att andra företrädare är närvarande. Av planen framgår även att nämnden ska säkerställa att allmänheten ges insyn i den verksamhet som enligt avtal lämnats över till privat utförare. I nämndens plan finns i kapitlet som behandlar uppföljning av



verksamhet hos privata utförare avsnitt som rör verksamhetens kvalitet och mall för uppföljning av kvaliteten i undervisningen. Vidare regleras i planen att helårsrapporterna från de privata utförarna bland annat ska innehålla betygsfördelning per kurs, andel legitimerade lärare som undervisar och deltagarnas uppfattning om utbildning avseende individanpassning, delaktighet och trivsel.

På det stora hela stämmer barn- och utbildningsnämndens plan överens med kommunens övergripande program och innehållet täcker in det som enligt programmet ska finnas med, men med främst ett undantag: av planen framgår inte hur återkoppling av resultat ska förmedlas till nämnd eller utförare. Vid intervju framkommer att barn- och utbildningsnämnden/förvaltningen velat fastställa en plan för uppföljning och insyn under en längre period och att de i arbetet med att ta fram planen har utgått från lagstiftning samt haft dialog med andra kommuner kring deras planer och formuleringar.

<b>Krav på innehåll enligt <i>Program för uppföljning och insyn av privata utförare</i></b>	<b>Innehåll i barn- och utbildningsnämndens <i>Plan för insyn och uppföljning av privata utförare</i></b>
En sammanfattande beskrivning av nämndens uppföljningsansvar	Anges i nämndens plan.
Vad som ska följas upp	I planen specificeras inte vilka utförare som ska följas upp, men det anges att verksamhet som enligt avtal drivs av en privat utförare ska följas upp och vad som ska följas upp hos utförarna.
Vilka former av uppföljning som kommer att tillämpas	Anges i nämndens plan. Både vad som ska följas upp samt genom vilken metod (verksamhetsbesök/tillsyn och inhämtande av skriftliga uppgifter).
Särskilda granskningsområden, t.ex. utifrån resultat av tidigare uppföljningar och ändrade omvärldsfaktorer	Finns inte specificerat i planen, men enligt uppgift från kommunen så specificeras detta årligen i vuxenutbildningens verksamhetsplan.
Tidsplan	I planen anges inte när under året, som t.ex. vilken månad, som något ska ske utan snarare att uppföljning ska ske två gånger om året.
Former för återkoppling av resultat till nämnd, utförare och allmänhet	Återkoppling till allmänheten anges i avsnittet om allmänhetens insyn, dock anges inte något om återkoppling till nämnd eller till utförare.

Av intervjuerna framgår att mycket ansvar läggs på respektive facknämnd vid både upphandling och kontroll och det är nämnden som beställare som ansvarar för att rätt krav ställs och efterlevs av de privata utförarna. Upphandlingsenheten kontrollerar enligt uppgift enbart de ekonomiska aspekterna hos leverantörer inför nya avtal, men i övrigt är det respektive nämnd som ansvarar för uppföljning och för att säkerställa att rätt kravställning, för att säkra insyn och kontroll, finns med i upphandlingsunderlaget. Vid intervju framkommer att barn- och utbildningsnämnden anses ha stor kompetens och att de har blivit bättre på att ta fram kravlistor. Det betonas att upphandlingsenheten är en liten organisation med små resurser och att det därför inte är möjligt att enheten tar ett större övergripande ansvar. Inför upphandlingar genomförs ett flertal möten mellan upphandlare och beställare, detta för att säkerställa ett korrekt underlag inför

avtalskrivandet. Som nämnts tidigare, och som framkommer av programmet, genomförs inte någon kvalitetsuppföljning av upphandlingsenheten utan det görs endast av berörd nämnd. Enligt uppgift fanns det inte någon dialog med upphandlingsenheten inför framtagandet av programmet för uppföljning och insyn av privata utförare, och det har således inte heller kommunicerats vilka förväntningar som åligger enheten i arbetet.

Det saknas inom kommunen en övergripande struktur där nämndernas uppföljningar förmedlas vidare inom organisationen. Det finns således inte någon återrapporteringskedja från barn- och utbildningsnämnden till kommunstyrelsen när det gäller uppföljning och kontroll av privata utförare. Uppsikt eller kontroll över privata utförare är inte heller något som inkluderas i varken kommunstyrelsens eller barn- och utbildningsnämndens internkontrollplaner för år 2019. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon riskanalys som grund för framtagen internkontrollplan. Vid intervjuer framgår att organisationen själva ser ett behov av att arbeta mer systematiskt med uppföljning av externa utförare och att stärka styrelsens aktiva uppsikt kring denna typ av frågor.

### 2.2.2 Bedömning

Kontrollmål 1: Det finns ett kommunövergripande system för att i upphandling och avtal säkerställa uppföljning

*Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt för kommunstyrelsen. Kontrollmålet är ej tillämpbart för barn- och utbildningsnämnden.*

Kommunen har ett politiskt antaget program för uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare. Detta är kommunens första program inom området, detta trots att lagstiftningen varit gällande sedan år 2015. Utifrån kommunallagen och SKL:s rekommendationer finns inget krav att programmet ska antas i början av en mandatperiod varpå programmet hade kunnat antas när som helst under föregående mandatperiod. Det innebär således att kommunen har haft flera år på sig att ta fram ett program och att detta inte har gjorts är något som vi ser som en brist. Utifrån genomgång av programmet gör vi emellertid bedömningen att det nu befintliga programmet överensstämmer med den lagstiftning och de rekommendationer som finns.

Barn- och utbildningsnämnden har en fastställd plan för uppföljning och insyn, vilket vi bedömer som positivt. Eftersom planen antogs i juni 2019 har den ännu inte påverkat redan skrivna avtal, men är enligt uppgift från kommunen numera en del av kravställan i kommande upphandling. Om ett program, med tillhörande nämndspecifika planer, hade antagits under föregående mandatperiod, skulle det tidigare ha kunnat påverka nu gällande avtal.

Något som vi bedömer som bristfälligt är att det uppges saknas en tydlig kommunövergripande struktur för hur information förmedlas inom den kommunala organisationen, det vill säga från nämnden till kommunstyrelsen och från kommunstyrelsen till kommunfullmäktige. Framtagandet av programmet är det första och nödvändiga steget men enligt vår bedömning gör avsaknaden av struktur att det inte till fullo finns system på plats för att i upphandling och avtal säkerställa uppföljning.

Vi bedömer även att upphandlingsenhetens roll bör bli tydligare i att ge vägledning i hur avtalspunkter ska formuleras för att säkerställa avtal genererar villkor i linje med de krav som ställs i lagstiftning och fullmäktiges program.

## 2.3 Reglerade former för uppföljning och kontroll

*Kontrollmål 2: Nämnden har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren*

### 2.3.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av sju avtal med externa utförare avseende vuxenutbildning och SFI. I samtliga av dessa avtal så finns uppföljning och kontroll reglerat i avtalspunkterna *Samverkan* samt *Uppföljning och utvärdering*. Av avtalspunkten uppföljning och utvärdering framgår att uppföljning av kvalitet görs två gånger per år genom att utföraren upprättar en rapport som innehåller information om verksamheten, det systematiska kvalitetsarbetet och en analys av leverantörens resultat. Det anges även mer specifikt vad rapporten ska innehålla. I rapporten för andra halvåret ska även en summering av året ingå. Vid intervju betonas att en av de viktigaste delarna i de avtal som sträcker sig över perioden 2016-2020 är den som handlar om samverkan. Samverkan har under de gångna åren innefattat samverkansmöten, kontinuerlig dialog, möten samt telefon- och skypemöten. Samverkansparagrafen bedöms av de intervjuade tjänstepersonerna som det viktigaste verktyget för att säkerställa kontroll och insyn i de privata utförarnas verksamhet. I de avtal som vi, inom ramen för denna granskning, har tagit del av finns inte någon paragraf kopplat till allmänhetens insyn. Vid intervju, och i nämndens plan, framgår att det är av central vikt att allmänheten får insyn hos de privata utförarna. För att möjliggöra detta publiceras kvalitetsrapporter på kommunens externa hemsida.

Av avtalen framgår vad som ligger till grund för förtida uppsägning av avtal, där anges bland annat att kommunen har rätt att säga upp avtalet om leverantören inte fullgör sina åtaganden eller vid upprepade tillfällen begått fel vid utförandet av sina förpliktelser och om rättelse inte sker inom en månad efter minst tre skriftliga påtalanden om bristande uppfyllelse.

I kommunens program för uppföljning och insyn av privata utförare anges att den information som utföraren lämnar ska ge insyn inom följande områden:

- Verksamhetens kvalitet
- Avvikelse i verksamheten
- Personalen och deras villkor
- Miljö-, integrations- och jämställdhetsarbete
- Utförarens ekonomi
- Ägarförhållanden och företrädare

Det anges även att respektive nämnd ansvarar för att sammanställa informationen och publicera den på den externa hemsidan. Samtliga ovanstående punkter återfinns i barn- och utbildningsnämndens plan för uppföljning och insyn av privata utförare. Det är

däremot inte något som finns publicerat på vuxenutbildningens hemsida, där finns endast kvalitetsrapport för år 2018. I de avtal som vi tagit del av finns avtalspunkten *Ändrade ägarförhållanden*, i övrigt återfinns inte exakt dessa områden.

Vid intervju med representanter från barn- och utbildningsförvaltningen framhävs behov av att stärka insynen i de privata utförarnas ekonomi och att arbete pågår med att ta fram listor på kvalitetskrav. Det framkommer även att förvaltningen framgent kommer att hänvisa till nämndens plan för uppföljning och insyn vid upphandling och avtalsskrivande.

Håbo vuxenutbildning samverkar även med övriga kommuner i Uppsala län inom utbildning, detta genom ReSam, Regional Samverkan. Av avtalet framgår att det är anordnarkommunen som ansvarar för att följa upp och utvärdera den gemensamma utbildningen. Det framgår även att uppföljningar och utvärderingar löpande presenteras till övriga samverkanskommuner. Om det skulle bedömas att det föreligger kvalitetsbrister i någon specifik utbildning så tas det upp till diskussion i ReSam. Utöver ReSam så samverkar Håbo vuxenutbildning även med 29 kommuner i Stockholms län och Uppsala län kring yrkesförarutbildning.

### *2.3.2. Bedömning*

Kontrollmål 2: Nämnden har i avtal eller annan form reglerat formerna för uppföljning och kontroll i förhållande till utföraren

*Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt för barn- och utbildningsnämnden. Kontrollmålet är ej tillämpligt för kommunstyrelsen.*

De avtal som vi tagit del av inkluderar paragrafer kopplat till samverkan samt uppföljning och utvärdering. Det framkommer således i avtal hur nämnden har valt att reglera uppföljningen. De delar som enligt fullmäktiges program ska finnas är emellertid inte helt på plats ännu, i avtal anges punkter kring ändrade ägarförhållanden och uppföljning och utvärdering. Vi bedömer det vara bristfälligt att avtalen inte innehåller någon skrivning kring allmänhetens insyn och hur denna ska säkerställas. Vilket framkommit vid intervjuer så har även vuxenutbildningen själv identifierat sådant som de bedömer behöver stärkas, detta innefattar bland annat insyn i ekonomi samt tydligare kvalitetskrav. Nämnden bör stärka detta så att de till fullo kan kontrollera att verksamheten bedrivs enligt lagar och regler och fullmäktiges mål och inriktningar, som om det vore verksamhet i egen regi.

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden i kommande avtal inkluderar en paragraf kring allmänhetens insyn samt säkerställer så avtal och redovisning framgent överensstämmer med de krav som anges i kommunens program för uppföljning och insyn.

## 2.4 Uppföljning och kontroll genomförs

### *Kontrollmål 3: Uppföljning och kontroll genomförs*

#### 2.4.1 Iakttagelser

Det framkommer vid intervjuer att det inom kommunen saknas tydliga rutiner för kommunstyrelsens uppsiktsplikt och kontroll i den egna organisationen. Det framgår även att kommunstyrelsen inte arbetar aktivt med frågan om hur insyn och kontroll av externa utförare och avtalssamverkan sker i kommunen. Istället kontrollerar upphandlingsenheten kommunens leverantörer och respektive facknämnd ansvarar för uppföljning av privata utförare. Enligt kommunallagen (2017:725) kap. 6 § 1 ska kommunstyrelsen ha uppsikt över nämndernas verksamhet samt den avtalssamverkan som finns inom kommunen. Efter genomförd protokollgenomgång framkommer att detta inte är något som har återrapporterats under det gångna året.

Vid intervju framgår att de samverkansmöten som beskrivits i avsnitt 2.3.1 är centrala för uppföljning och kontroll av privata utförare. För att möjliggöra kontrollen har förvaltningen en kontinuerlig kontakt med flera olika delar av verksamheterna, t.ex. med administratörer och enhetschefer. Kontakten sker inom vissa delar på veckobasis. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av både protokoll och minnesanteckningar från samverkan och verksamhetsbesök hos privata utförare. Av dokumentationen framgår att det pågår kontinuerliga möten med privata utförare som bland annat innefattar uppföljning och utvärdering, information om den löpande verksamheten, elevärenden, rutiner kring ansökning/antagning och kursstart, betyg etc.

Utöver samverkansmöten så levererar de privata utförarna två gånger om året kvalitetsredovisningar. Dessa mynnar ut i en sammanslagen kvalitetsredovisning från förvaltningen som författas av vuxenutbildningens ledningsgrupp. Av kvalitetsredovisningen för 2018 framkommer att Håbo vuxenutbildning kontinuerligt arbetar med uppföljning av de externa utbildningsanordnare som kommunen har avtal med samt med Upplands-Bro, som är den kommun där flest elever som studerar i klassrumsundervisning läser. Av kvalitetsredovisningen framgår att verksamheten under år 2019 kommer stärka arbetet med uppföljning och insyn ytterligare genom att Plan för uppföljning och insyn av privata utförare fastställdes i juni 2019. Enligt uppgift från vuxenutbildningen kontrolleras korrektheten i de privata utförarnas information kontinuerligt. Vi har dock inte inom ramen för denna granskning har tagit del av någon dokumentation över detta.

Den samlade kvalitetsredovisningen är uppdelad i följande avsnitt: förutsättningar, uppföljning av årets verksamhet - mål 2018, resultatuppföljning samt framtid och utveckling. I Kvalitetsredovisningen för 2018 görs en uppföljning av de två nyckelindikatorer som nämnden har kopplat till uppföljning och tillsyn av privata utförare. Indikatorerna och dess målluppfyllnad presenteras i tabellen nedan:

Nyckelindikatorer	Måltal	Utfall	Måluppfyllnad
Håbo vuxenutbildning ska ha genomfört samverkansmöten med alla utbildningsanordnare med avtal där vi har minst 15 elever under året	6	13	217%, dvs. uppfyllt
Håbo vuxenutbildning ska ha genomfört verksamhetsbesök hos alla utbildningsanordnare där vi har avtal och som har minst 15 elever på årsbasis	5	3	60%, dvs. ej uppfyllt

Vid intervju framgår att det är en större andel elever som läser på distansutbildningar och att det främst är inom dessa utbildningar som kvaliteten behöver förbättras och att arbete pågår kopplat till detta. För att säkerställa att elever vid samtliga skolor är medvetna om kommunens klagomålshantering så finns information om detta på skolorna samt på läroplattforum och informationsbrev. Det framgår att denna informationsinsats påbörjades för cirka ett och ett halvt år sedan och att det resulterat i att fler elever kontaktar huvudmannen, det vill säga kommunen.

I avsnitt 2.2.1 framgår att oanmäld tillsyn ska ske vid rapporterade avvikelser hos de privata utförarna. Enligt uppgift från barn- och utbildningsförvaltningen har avvikelser under året inrapporterats gällande en privat utförare. Hanteringen av avvikelserna har dokumenterats i ett samlat ärende som vi inom ramen för denna granskning har tagit del av. Ärendet består av flera avvikelser som ligger nära varandra i tid, omfattning och innehåll. Med anledning av detta så genomförde förvaltningen bland annat ett oanmält besök under år 2019. Syftet med besöket var att följa upp de åtgärder som leverantören vidtagit mot bakgrund av ovanstående klagomål från elever och påtalade brister i dokumentation samt därtill vidhängande krav på åtgärder från Håbo vuxenutbildning. Av den klagomålsutredning som ärendet mynnade ut i framgår att förvaltningen gjort bedömningen att utföraren vidtagit nödvändiga åtgärder.

#### 2.4.2 Bedömning

Kontrollmål 3: Uppföljning och kontroll genomförs

*Vi bedömer att kontrollmålet är i huvudsak uppfyllt för barn- och utbildningsnämnden men ej uppfyllt för kommunstyrelsen.*

Detta då det är oklart hur kommunstyrelsen utövar sin uppsikt och uppföljning, samt frånvaron av behandling av frågan i styrelsens protokoll. Vi kan konstatera att barn- och utbildningsnämnden genomför kontinuerlig uppföljning och kontroll av den verksamhet som utförs av privata aktörer. Detta sker genom verksamhetsbesök, samverkansmöten samt inhämtande av kvalitetsredovisningar. Det är positivt att det framgår att arbetet med uppföljning och insyn planeras stärkas ytterligare under år 2019. Vi noterar dock att vuxenutbildningens kvalitetsredovisning visar att måltalen för genomförda

samverkansmöten överträffas med marginal, medan verksamhetsbesöken hos alla utbildningssamordnare inte når upp till det stipulerade måtalet, vilket är en brist.

## 2.5 Återrapportering till nämnden

*Kontrollmål 4: Nämnden får återrapportering av vad kontroll och uppföljning visar*

### 2.5.1 Iakttagelser

Inom ramen för granskningen har en protokollsgenomgång gjorts av barn- och utbildningsnämndens och kommunstyrelsens protokoll under perioden november 2018 till oktober 2019. Genomgången av barn- och utbildningsnämndens protokoll visar att den återrapportering som går att urskilja är *Rapportering av delegationsbeslut om mottagande av elev i vuxenutbildning samt antagning av elev i vuxenutbildning*. Denna återrapportering görs, enligt uppgift från kommunen, två gånger om året. Detta är dock inte en kvalitetsåterrapportering utan innefattar mer statistik kopplat till de delegationsbeslut som har fattats. Redovisningen av delegationsbeslut mynnar ut i att nämnden tackar för informationen och lägger rapporten till handlingarna. Barn- och utbildningsnämnden får kontinuerligt ekonomiska rapporteringar, såsom månadsuppföljningar och delårsrapport. Utöver detta så har nämnden under året erhållit information om vuxenutbildning och SFI, detta i form av information från förvaltningsledningen.

I övrigt går det inte att, utifrån protokollen, urskilja om någon återrapportering vad gäller kontroll och uppföljning av privata utförare presenteras för nämnden. Vid intervju framkommer att kvalitetsredovisningen presenteras för barn- och utbildningsnämnden och att den sedan leder till en ny verksamhetsplan. Detta är dock inte något som går att återfinna i protokollen från perioden november 2018 till oktober 2019.

När det gäller kommunstyrelsen så återfinns endast två ärenden kopplat till kontroll och insyn av privata utförare. I juni 2019 fastställdes både Upphandlingspolicy i Håbo kommun (§ 130) samt Program för uppföljning och insyn av privata utförare (§ 131). Vid intervju framgår en osäkerhet kring huruvida information från barn- och utbildningsnämnden expedieras vidare till kommunstyrelsen och sedan kommunfullmäktige. Vi har inte erhållit någon information som visar att kommunstyrelsen aktivt utövar uppsikt i denna fråga eller gör någon uppföljning utifrån ansvaret för avtals-samverkan.

### 2.5.2 Bedömning

Kontrollmål 4: Nämnden får återrapportering av vad kontroll och uppföljning visar.

*Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt för barn- och utbildningsnämnden men ej uppfyllt för kommunstyrelsen.*

Av genomförd protokollsgenomgång kan vi konstatera att barn- och utbildningsnämnden bör stärka återrapporteringen av vad genomförd kontroll och uppföljning visar. Det som sker på tjänstemannanivå bör i högre grad redovisas för nämnden. Vi bedömer frånvaron av spårbarhet i nämndens behandling kring privata utförare vara en brist, utifrån att den årliga kvalitetsredovisningen inte går att återfinna i barn- och

utbildningsnämndens protokoll. Eftersom dokumentet är ett av de mest centrala kopplat till uppföljning och insyn av privata utförare så bör hantering och beslut synas i protokollen.

Kommunstyrelsen får inte någon återrapportering av vad kontroll och uppföljning visar och genomför inte någon egen uppföljning av extern avtalssamverkan utifrån förändringen i kommunallagen 1 juli 2018, vilket är en brist.

## 2.6 Nämndens aktiva beslutsfattande

*Kontrollmål 5: Nämnden har i förekommande fall agerat genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som den har tagit del av*

### 2.6.1 Iakttagelser

Vid protokollsgenomgång framkommer att återrapportering till barn- och utbildningsnämnden samt kommunstyrelsen hittills inte har varit omfattande. Den utökade återrapportering av delegationsbeslut som nämnts tidigare föranleder inte heller något aktivt beslut från barn- och utbildningsnämnden. Utifrån detta finns svårigheter att uttyda om nämnderna har varit aktiva beslutsfattare.

Vid intervjuer framkommer att barn- och utbildningsnämnden både efterfrågar och får information om privata utförare och dess verksamhet, men att mycket av detta görs muntligt under mötespunkten *Förvaltningen informerar*. Exempelvis framgår att nämnden har fått muntlig information om de brister som uppkommit hos utförare. Då det endast har varit informationsärenden saknas underlag och dokumentation om vilken information som har gått vidare till nämnden. Eftersom det inte har varit beslutsärenden så går det inte heller att spåra i protokollen.

### 2.6.2 Bedömning

*Kontrollmål 5: Nämnden har i förekommande fall agerat genom aktivt beslutsfattande utifrån den uppföljning och kontroll som den har tagit del av.*

*Vi bedömer att kontrollmålet är ej uppfyllt.*

Utifrån intervju framkommer att den kvalitetsredovisning som barn- och utbildningsförvaltningen gör presenteras för barn- och utbildningsnämnden, detta är dock inget som går att urskilja vid en protokollsgenomgång. Genomgången av kommunstyrelsens protokoll visar inte på att kommunstyrelsen har varit aktiv i frågan.

Vi gör utifrån detta bedömningen att nämnderna inte har begärt någon särskild återrapportering vad gäller uppföljning och kontroll av privata utförare och vi har inte kunnat se några exempel på aktivt beslutsfattande utifrån uppföljningar och kontroller. När det gäller barn- och utbildningsnämndens hantering av eventuella brister förefaller detta främst vara något som sker på förvaltningsnivå och föranleder inget beslutsfattande som återspeglas i protokollen. Vår bedömning är att spårbarhet och dokumentation kring detta bör stärkas.



### 3. Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning lämnas följande revisionella bedömning:

*Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare och att kommunstyrelsen inte säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av privata utförare.*

Den revisionella bedömning har sin grund i bedömningen av granskningens kontrollmål. När det gäller kommunstyrelsen så konstaterar vi efter genomförd granskning att det finns brister i det kommunövergripande systemet för uppsikt och kontroll. Det framgår även att kommunstyrelsen ännu inte har agerat utifrån nya kraven på uppföljning i avtalssamverkan. Utöver detta så visar vår protokollgenomgång att det under det gångna året inte har funnits några direkta ärenden kopplat till uppföljning och kontroll av avtalssamverkan eller insyn och kontroll av privata utförare. Något ytterligare som vi ser som en brist i styrningen är att det endast är barn- och utbildningsnämnden som har tagit fram plan för uppföljning och insyn av privata utförare, något som saknas för övriga nämnder samt kommunstyrelsen.

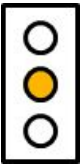

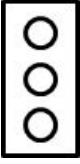
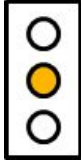
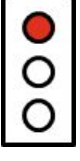
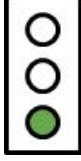
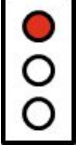
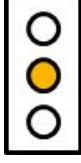
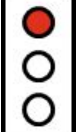
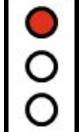
När det gäller barn- och utbildningsnämnden så kan vi konstatera att det sker en kontinuerlig uppföljning och kontroll på förvaltningsnivå men att detta i större utsträckning även bör vara en fråga för barn- och utbildningsnämnden. Detta för att säkerställa att nämnden har insyn och till fullo kan ta ansvar för den verksamhet som nämnden bedriver genom externa utförare. Vår bedömning är att spårbarhet och dokumentation kring dessa återrapporteringar bör stärkas.

#### Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- att barn- och utbildningsnämnden i kommande avtal inkluderar en paragraf för att säkra allmänhetens insyn.
- att barn- och utbildningsnämnden framgent säkerställer att avtal och redovisning överensstämmer med kommunens program för uppföljning och insyn för att kunna bedöma om fullmäktiges mål och krav uppfylls.
- att kommunstyrelsen stärker uppsikt och kontroll rörande externa utförare och extern avtalssamverkan.

## 4. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Bedömning kommunstyrelsen	Bedömning barn- och utbildningsnämnden
Kommunövergripande system	Delvis uppfyllt 	Ej tillämbart 
Reglerade former för uppföljning och kontroll	Ej tillämbart 	Delvis uppfyllt 
Uppföljning och kontroll genomförs	Ej uppfyllt 	I huvudsak uppfyllt 
Återrapportering till nämnden	Ej uppfyllt 	Delvis uppfyllt 
Nämndens aktiva beslutsfattande	Ej uppfyllt 	Ej uppfyllt 

28 januari 2020

*Henrik Fagerlind*

---

*Uppdragsledare*

*Tobias Björn*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Håbo kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 12 april 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.