STADSREVISIONEN
www.stockholm.se/revision

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.1

Nr 8
November 2012
DNR 420-105/2012

Revisionsrapport

UPPFÖLJNING AV VERKSAMHET FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I "årsrapporter" för nämnder och "granskningspromemorior" för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året publiceras löpande som "revisionsrapporter".

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr. 2012-653-1.2.1

STADSREVISIONEN

Till
Socialnämnden
Bromma stadsdelsnämnd
Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Uppföljning av verksamhet för personer med funktionsnedsättning

Revisorsgrupp 1 har den 14 november 2012 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 8/2012).

Rapporten visar att det finns brister i uppföljningen. De granskade nämnderna bör utveckla sin uppföljning för att säkerställa att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal och att det finns en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden och stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck för yttrande. Yttrandena ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 januari 2013.

De stadsdelsnämnder som inte ingått i granskningen får rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

105 35 Stockholm. Telefon 08-508 29 000. Fax 08-508 29 399
revision.rvk@stockholm.se
Besöksadress Hantverkargatan 3 D I tr
www.stockholm.se/revision

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning med syfte att bedöma om nämnderna följer upp att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal m.m. på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen har avgränsats till LSS-insatserna bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet och har omfattat socialnämnden och de tre stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck.

Granskningen visar att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna vid avtalshanteringen. Socialnämnden ansvarar för de upphandlingar som sker enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) och stadsdelsnämnderna som ansvarar för de upphandlingar som sker enligt lagen om offentlig upphandling (LOU).

Socialnämnden tillämpar sedan september 2011 en uppföljningsmodell som innebär att ansvaret för delar av uppföljningen har delegerats ut till stadsdelsförvaltningarna. Det finns dock behov av tillämpningsanvisningar för att säkerställa att uppföljningen sker på ett likartat sätt. Nämnden bör även överväga att öka antalet uppföljningar av daglig verksamhet.

Socialnämnden bör utveckla uppföljningen av LOV-avtalen så att den även omfattar en kontroll mot beställningen för att säkerställa en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning. Det underlag som används vid uppföljning av ledning och personal bör ses över för att socialnämnden ska kunna försäkra sig om att utföraren följer det som anges i avtalet.

Uppföljningssystemen för de tre stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör ser olika ut. Granskningen har visat att både beställningarna och genomförandeplanerna är viktiga utvecklingsområden. Kvaliteten i genomförandeplanen är avhängig kvaliteten i beställningen. Det är därför viktigt att stadsdelsnämndernas kontroller av utförarens dokumentation även inbegriper den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

Kommunikationen och dialogen mellan nämnderna och de externa utförarna fungerar i huvudsak, men brister finns mellan biståndsbedömare och utförare på individnivå.

För att säkerställa en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning, bör stadsdelsnämnderna se till att kommunikationen med de externa utförarna på individnivå fungerar. De

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-121

bör vidare, i dialog med utförarna, utveckla beställningar och genomförandeplaner. Uppföljningen bör utvecklas genom att kontrollerna även inbegriper den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

Innehåll

sid

1 Inledning 1
1.1 Bakgrund 1
1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning 1
1.3 Revisionskriterier 2
1.4 Metod 2
2 Insatser till personer med funktionsnedsättningar 3
2.1 Kommunallagen 3
2.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 3
2.3 Kvalitetssystem 4
2.4 Valfrihetssystemet i Stockholms stad 4
2.5 Nämndernas upphandlingar av LSS-verksamhet 5
3 Granskningens resultat 5
3.1 Socialnämnden 5
3.2 Stadsdelsnämnderna 9
4 Sammanfattande slutsatser och bedömning 16

Bilagor:
Bilaga 1 Riktlinjer och styrande dokument
Bilaga 2 Intervjuade befattningshavare
Bilaga 3 Definitioner av begrepp och förkortningar

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr. 2012-653-121

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Det har skett stora förändringar inom stadens verksamhet för de personer med funktionsnedsättning som behöver stöd och service i form av insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och bistånd enligt socialtjänstlagen (SoL). Kommunfullmäktige har beslutat om ett valfrihetssystem som bl.a. omfattar daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna.

En allt större del av verksamheten utförs av externa utförare. Detta ställer krav på ändrade former för nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av att personer med funktionsnedsättning också får det stöd och den service som lagen stadgar och som kommunfullmäktige har beslutat.

Tidigare granskningar inom äldreomsorgen (rapport 2012:02) har visat att nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av insatserna för äldre vid externt drivna vård- och omsorgsboenden inte är tillräcklig. Granskningen identifierade ett antal brister i handläggnings- och utförarprocesserna som påverkar nämndernas interna kontroll, dvs. förutsättningar att styra och följa upp att äldre får den insats som de har rätt till.

1.2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnderna följer upp att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal m.m. på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

1. Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna vid avtalshantering?
Hur fördelas ansvaret vid:
- Upphandling av verksamhet enligt LOU och LOV?
- Avtalsförvaltning?
- Avtals- och verksamhetsuppföljning?
- Förlängning av gällande avtal?

2. Finns det riktlinjer, arbetssätt och rutiner som säkerställer en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning?

3. Hur försäkrar sig nämnden om att utföraren följer det som utlovats i avtalet?

Granskningen har avgränsats till insatserna bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS (gruppbostäder) och daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig enligt 9 § 10 LSS. Granskningen omfattar inte frågor enligt hälso- och sjukvårdslagen (HSL).

De nämnder som ingår i granskningen är socialnämnden och de tre stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck.

Granskningen av socialnämnden har avgränsats till hur uppföljningen sker av avtal enligt LOV (lag om valfrihetssystem) avseende insatsen daglig verksamhet. Granskningen av stadsdelsnämnderna har avgränsats till hur uppföljningen sker av insatserna gruppbostäder för vuxna och daglig verksamhet som bedrivs på entreprenad av tre externa utförare.

1.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen (1991:900)
- Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)
- Avtal enligt LOV för daglig verksamhet och entreprenadavtal enligt LOU för särskilt boende och daglig verksamhet enligt LSS
- Riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (reviderad av KF februari 2012)

1.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentationsgranskning (aktgranskning) samt en verifiering av hur entreprenadavtal följs upp och hur modellen för uppföljning av avtal enligt LOV tillämpas. I bilaga 1 redovisas en förteckning över riktlinjer och styrande dokument inom området.

Intervjuerna med socialförvaltningen har genomförts med företrädare från avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Intervjuerna per stadsdel har genomförts med företrädare från både beställare och utförare av insatserna. I bilaga 2 redovisas en förteckning över intervjuade befattningshavare. I bilaga 3 redovisas definitioner av begrepp och förkortningar som förekommer i rapporten.

Granskningen har genomförts av Thomas Bonell och Ester Rudolfsson Mattsson. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturen/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-121.6

2 Insatser till personer med funktionsnedsättningar

Stockholms stad ger stöd och service i form av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL. LSS är en rättighetslag som har tillkommit som ett komplement till socialtjänstlagen och annan lagstiftning. Lagen gäller för personer som omfattas av lagens tre personkretsar och omfattar tio olika insatser. Staden ansvarar för nio av dessa insatser.

Stadsdelsnämndernas nettokostnader för verksamhetsområdet stöd och service till personer med funktionsnedsättning uppgick år 2011 till totalt 2 883,8 mnkr. Det totala budgetunderskottet för stadsdelsnämnderna uppgick till 82,7 mnkr i förhållande till 2011 års budget.

Antalet personer i Stockholms stad med insats enligt LSS uppgick i oktober 2011 till cirka 4 000 personer. Den mest förekommande insatsen är daglig verksamhet. Därefter följer insatsen boende för vuxna. Dessa två insatser svarar tillsammans för totalt 53 % av alla LSS insatser.[1]

Antalet enheter som bedriver daglig verksamhet uppgår till cirka 130. Av dessa bedrivs 27 % på entreprenad och 56 % är fristående/privat. Antalet enheter som bedriver gruppbostad för vuxna uppgår till cirka 150. Av dessa bedrivs hälften på entreprenad. Dessa enheter är upphandlade enligt LOU (lagen om offentlig upphandling).

2.1 Kommunallagen

Frågor kring insyn i verksamhet som överlåts till externa utförare regleras i kommunallagen. Stadens verksamhet för stöd och service till personer med funktionsnedsättning styrs ytterst av lagen och de författningar som styr den verksamhet kommunen ansvarar för och anger grunden för hur behovet av insatser till den enskilde ska tillgodoses.

Medborgarna har rätt till insyn i kommunal verksamhet som lämnas över till en extern entreprenör. Kommunens skyldighet att i avtal reglera rätt till insyn är därmed tydligt i entreprenader och enligt kommunallagen ska kommunen, innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över, se till att man tillförsäkras möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

2.2 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

Enligt LSS ska de tjänster som kommunen erbjuder vara av god kvalitet och bedrivas i samarbete med andra berörda samhällsorgan och myndigheter. Lagstiftaren har inte fastställt innebörden i begreppet men nämner ett antal

[1] Socialförvaltningen. Rapport 2011. Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad.

faktorer som är väsentliga för god kvalitet. Den enskilde ska genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor och insatserna ska vara varaktiga och samordnade. Vidare ska insatserna stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv.

Kommunens ansvar för att den enskilde erbjuds insatser av god kvalitet gäller oavsett om de utförs i egen regi eller av externa utförare. För insatser som utförs av externa utförare måste kommunen därför se till att de förfrågningsunderlag som ligger till grund för avtalen med utföraren anger den kvalitet som ska gälla i verksamheten. Nämnden utövar även sitt ansvar genom en regelbunden uppföljning av hur utföraren genomför de insatser som den enskilde har beviljats. Vidare genom en regelbunden uppföljning och kontroll av att utföraren uppfyller villkoren i upprättade avtal.

2.3 Kvalitetssystem

Socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade föreskriver att kvaliteten i verksamheten ska utvecklas och säkras systematiskt och fortlöpande. Lagens krav har konkretiserats i föreskrifter, som är bindande och allmänna råd som innehåller rekommendationer.

Föreskrifterna ställer krav på att ledningssystemen ska omfatta alla delar av verksamheten och ange hur ansvaret för kvalitetsarbetet ska fördelas. Ledningssystemet anger tydligt nämndens ansvar för att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete även i verksamheter i extern regi till vilka nämnden överlåter att fullgöra uppgifter inom verksamheten enligt LSS.

Nämndernas kontroll av att utföraren har en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatserna för personer med funktionsnedsättning sker i samband med avtals- och verksamhetsuppföljningen. Kontrollen är till stor del inriktad på granskning av formaliteter, dvs. om utföraren har de system och rutiner som krävs i författningar och i stadens riktlinjer.

2.4 Valfrihetssystemet i Stockholms stad

I enlighet med kommunfullmäktiges beslut[2] infördes valfrihetssystemet den 1 juli 2009 som innebär att de som får ett beslut om en insats enligt LSS kan välja bland de verksamheter som finns i valfrihetssystemet, dvs. kommunala enheter, entreprenader och de enskilt drivna verksamheter som godkänts att ingå i systemet. Från och med den 1 september 2009 tillämpas LOV vid upphandling av enskilt drivna verksamheter inom boende och daglig verksamhet inom omsorgen enligt LSS. Socialnämnden har uppdraget att genomföra upphandlingar enligt LOV, godkänna leverantörer och förvalta avtalen.

[2] 2008-05-26 § 20 och 2009-09-07 § 17.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.1

2.5 Nämndernas upphandlingar av LSS-verksamhet

Verksamhet som bedrivs av externa utförare för personer med funktionsnedsättning kan upphandlas enligt LOV eller LOU. Socialnämnden genomför upphandlingar enligt LOV fyra gånger per år, där externa utförare kan ansöka om att få ingå i valfrihetssystemet. Stadsdelsnämnderna ansvarar för entreprenadupphandlingen som sker enligt LOU.

Daglig verksamhet inom LSS är upphandlad enligt LOU eller LOV. Däremot har i princip samtliga verksamheter som avser gruppboenden inom LSS upphandlats enligt LOU. Förklaringarna till att hittills inga utförare för bostad med särskild service för vuxna ansökt om LOV-avtal är enligt socialförvaltningen en kombination av prisbild och insatsens karaktär. Det handlar dels om att ersättningarna till utförarna generellt sett är högre än de ersättningar som erhålls genom LOV-avtal, dels att omsättningen på platser är låg i jämförelse med t.ex. daglig verksamhet och korttidsboende. [3]

Utifrån ett brukarperspektiv är det ingen skillnad om en verksamhet upphandlats enligt LOU eller LOV. Den enskilde har enligt valfrihetssystemet rätt att välja oberoende av hur verksamheterna upphandlats eller regiform. Det kan finnas vissa avtalsmässiga skillnader beroende på om upphandling genomförts enligt LOU eller LOV.

3 Granskningens resultat

3.1 Socialnämnden

Socialnämnden ansvarar för att följa upp de externa utförare inom verksamhetsområdet stöd och service till personer med funktionsnedsättning som upphandlats enligt LOV. Detta omfattar LSS-verksamheterna barn- och vuxenboende, daglig verksamhet, korttidshem för barn och vuxna samt ledsagarservice/-avlösarservice. Antalet enskilda utförarenheter som är upphandlade enligt LOV har ökat från totalt 132 enheter år 2010 till 167 enheter år 2011 och har fortsatt att öka under år 2012.

3.1.1 Iakttagelser

Socialnämnden tillämpar sedan september 2011 en särskild uppföljningsmodell[4] för de verksamheter som ingår i valfrihetssystemet inom funktionsnedsättning och socialpsykiatri. Modellen innebär att ansvaret för delar av uppföljningen har delegerats ut till stadsdelsförvaltningarna. De utförare som ska följas upp har fördelats på stadsförvaltningarna utifrån en riskanalys. De kriterier som styr fördelningen är stadsdelarnas befolkningsmängd och närhetsprincipen. En viktig

[3] Socialförvaltningen. Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad, rapport 2011.
[4] Socialnämnden 2011-09-29 § 11, Modell för uppföljning av insatser inom funktionsnedsättning och socialpsykiatri upphandlade enligt LOV.

förklaring till att modellen införts är att antalet enheter som tidigare följts upp varit få.

Socialförvaltningen och de stadsdelsförvaltningar som blivit tilldelade ett uppföljningsansvar genomför uppföljningen med stöd av en särskild webbaserad uppföljningsmall. Det är socialförvaltningen som samordnar och administrerar uppföljningen. Uppföljningarna sker genom platsbesök hos den externa utföraren. Socialförvaltningen sammanställer därefter resultatet av de genomförda uppföljningarna som redovisas i ett särskilt ärende till socialnämnden.

Om mindre brister upptäcks vid platsbesöket begärs kompletteringar av utföraren. Vid medelstora brister genomförs ett återbesök hos utföraren. Om uppföljningen påvisar stora brister övergår ärendet till socialförvaltningen. Det är socialnämnden som ansvarar för kontakten med utföraren i de fall rättelse krävs eller avtalet ska hävas.

Det finns ett nätverk för LOV-uppföljningen gällande funktionsnedsättning och socialpsykiatri, med representanter från socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna, där uppföljningsfrågor behandlas.

Nämndens mål är att minst en tredjedel av alla verksamheter inom LOV ska följas upp varje år. Det yttersta målet med uppföljningen är att tillförsäkra den enskilde rätt stöd. Uppföljningen är i första hand stödjande men avtalstvister kan uppstå i undantagsfall. [5]

Nedanstående tabell visar antalet externa utförarenheter fördelat på tre insatstyper som följts upp under år 2011 och de som kommer att följas upp under 2012. Andelen avtalsuppföljningar under år 2012 uppgår till totalt 38 %, varav 26 % genomförs av socialförvaltningen och övriga genomförs av stadsdelsförvaltningarna.

	Antal	Uppföljning År 2011	Uppföljning År 2012
Daglig verksamhet LSS	72	3	17
Bostad med särskild för service barn och ungdom LSS	10	5	10
Korttidshem för barn och vuxna LSS	30	1	15
Summa	**112**	**9**	**42**

Antalet externa utförarenheter för de tre olika insatstyperna uppgår till totalt 112.[6] Socialnämnden har under år 2011 följt upp en liten del av LSS verk-

[5] Socialnämnden 2011-09-29 § 11.
[6] Antalet avser verksamhetsadresser och olika företag kan ha flera verksamhetsadresser. Under år 2012 har några ytterligare utförarenheter tillkommit.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.1.

samheten. Under år 2012 har uppföljningar av barnboenden prioriterats och samtliga boenden kommer att följas upp. Uppföljningen av korttidshem för barn och vuxna är enligt förvaltningen en prioriterad verksamhet under år 2013.

Resultatet av avtalsuppföljningen under år 2011 visade på brister inom verksamheterna boende och korttidshem för barn och ungdom. Bristerna inom boendena avsåg bl.a. arbetssätt och lokaler, vilket kommer att följas upp under år 2012.[7]

Det finns totalt 72 externa utförarenheter för daglig verksamhet inom LSS. Under år 2011 har socialförvaltningen följt upp 3 av dessa och under år 2012 följs 17 enheter upp. Flertalet, 15 stycken, följs upp av stadsdelsförvaltningarna.

Vid uppföljningarna används en webbaserad uppföljningsmall som i huvudsak följer förfrågningsunderlaget dvs. det som avtalats med den externa utföraren. Avvikelser finns dock när det gäller frågor om den externa utförarens ledning och personal.[8]

I förfrågningsunderlaget anges de krav som ställs på ansvarig chef och den som är platsansvarig/lokal arbetsledare. I mallen förefaller samtliga krav avse enhetschef/den som föreståt verksamheten. Vidare framgår det i förfrågningsunderlaget att den som är platsansvarig eller lokal arbetsledare ska ha adekvat högskoleutbildning och minst två års yrkeserfarenhet från verksamhetsområdet. I uppföljningsunderlaget framgår kravet om minst 3 års praktisk erfarenhet av arbete på heltid med personer med funktionsnedsättning, eller som arbetsledare inom verksamhetsområdet.

I förfrågningsunderlaget anges också att all personal ska ha adekvat kompetens, personlig lämplighet och helst yrkeserfarenhet från verksamhetsområdet. I uppföljningsunderlaget framgår att adekvat utbildning kan ersättas av två års dokumenterad erfarenhet. Enligt uppgift från socialförvaltningen kommer förfrågningsunderlaget och uppföljningsunderlaget att revideras vid årsskiftet 2012/2013.

Det finns inte några tillämpningsanvisningar för att säkerställa att de delar som ska följas upp i uppföljningsmallen inte tolkas på olika sätt. Frågan har dock diskuterats inom nätverksgruppen för LOV-uppföljning och enligt uppgift från socialförvaltningen kommer tillämpningsanvisningar att utarbetas inför år 2013.

---

[7] Socialnämnden 2012-02-21 § 17, Rapport om avtalsuppföljning 2011, avseende LOV-upphandlingar och ramavtal enligt LOU.

[8] Revisionskontoret har utifrån ett stickprov jämfört de krav som ställts i förfrågningsunderlaget för daglig verksamhet med den uppföljningsmall som använts vid uppföljning av daglig verksamhet.

I uppföljningen genomförs även stickprovskontroller av brukarnas genomförandeplaner och rutiner om stödpersoner och personal runt brukaren. Kontrollerna är inriktade på om genomförandeplanerna innehåller t.ex. mål och syfte samt hur och när insatsen ska genomföras och om planen är undertecknad av den enskilde eller dess företrädare. I detta ingår dock inte att titta på den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

3.1.2 Analys och bedömning

För de verksamheter som ingår i valfrihetssystemet, tillämpar socialnämnden en särskild uppföljningsmodell, som inneburit att fler externa utförare följs upp under år 2012 jämfört med föregående år. Under år 2011 följdes 3 av 72 verksamheter upp vilket motsvarar 4 % och under år 2012 följs 17 av 72 upp vilket motsvarar knappt 25 %. Socialnämndens målsättning är att minst var tredje LSS-verksamhet ska följas upp varje år.

Som stöd för uppföljningen utgör den webbaserade uppföljningsmallen ett centralt dokument. Granskningen visar att mallen på flera väsentliga punkter avviker från förfrågningsunderlaget dvs. det som avtalats, när det gäller ledning och personal. Det är viktigt att mallen följer det som avtalats med utföraren eftersom brister gällande den externa utförarens ledning och personal innebär risker för kvalitet i verksamheten.

Socialstyrelsen har i sin nationella tillsyn uppmärksammat brister i verksamheter där den som är chef inte är närvarande mer än någon dag i veckan. Kombinationen med en frånvarande chef och därmed svårigheter att få stöd i det dagliga arbetet och att utbildningsnivån hos personalen är låg innebär en risk för bristfällig kvalitet i verksamheten.[9] Det är bl.a. mot bakgrund av detta angeläget att nämnden säkerställer att uppföljningen av utförarens ledning och personal följer det som avtalats.

Anledningen till att uppföljningen inte helt följer LOV-avtalen är att förvaltningen vill få del av vissa uppgifter som inte reglerats i avtalet. Dessa uppgifter används för diskussion och utveckling. Uppföljningen bör på ett tydligare sätt renodlas så att det är tydligt vad som är avtalsuppföljning och vad som utgör underlag för utveckling.

Mot bakgrund av att ansvaret för uppföljningen av daglig verksamhet i stor utsträckning delegerats ut på stadsdelsförvaltningarna är det viktigt att det inte finns några oklarheter om hur de olika frågorna i uppföljningsmallen ska tolkas. Det är därför angeläget att arbetet med att ta fram centrala tillämpningsanvisningar prioriteras för att säkerställa att uppföljningen sker på ett likartat sätt.

[9] Socialstyrelsen. Rätt kompetens hos personal i verksamheter för personer med funktionsnedsättning. Vägledning för arbetsgivare.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-12.1

Granskningen visar att uppföljningen omfattar system och rutiner bl.a. genom kontroller av genomförandeplaner och rutiner om stödpersoner och personal runt brukaren. Dokumentationen granskas utifrån perspektivet att säkerställa att det finns en systematik. Granskningen inbegriper inte den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen. Det är angeläget att kontrollen även omfattar den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen. Detta för att säkerställa att det finns en tydlig koppling mellan beställningen och genomförandeplanen.

3.2 Stadsdelsnämnderna

I Bromma stadsdelsnämnd finns det 77 vuxna i bostad med särskild service och 155 unga och vuxna i daglig verksamhet enligt LSS. Det finns totalt 12 gruppbostäder för vuxna. Av dessa är tre kommunala och övriga nio är upphandlade enligt LOU. I Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd finns det 118 vuxna i bostad med särskild service och 255 unga och vuxna i daglig verksamhet enligt LSS. Det finns totalt 16 gruppbostäder för vuxna. Av dessa är sju kommunala och övriga nio är upphandlade enligt LOU. I Skarpnäcks stadsdelsnämnd finns det 86 vuxna i bostad med särskild service och 134 unga och vuxna i daglig verksamhet enligt LSS. Det finns det totalt 14 gruppbostäder för vuxna som är upphandlade enligt LOU.

3.2.1 Iakttagelser

3.2.1.1 Avtals- och verksamhetsuppföljning

Stadsdelsnämnderna ansvarar för de upphandlingar som genomförs enligt LOU. De ansvarar även för förlängning av ingångna avtal och uppföljning av entreprenaderna. Uppföljningssystemen för de granskade nämnderna ser olika ut. Begreppen avtals- och verksamhetsuppföljning förekommer. Gemensamt för dessa två är att de årligen resulterar i en rapport till nämnden om den uppföljning som genomförts.

Bromma stadsdelsnämnd genomförde under hösten 2011 och våren 2012 en avtalsuppföljning som rapporterades till nämnden i februari och april 2012. Som stöd för uppföljningen använder förvaltningen en särskild uppföljningsmall med ett antal frågor som besvaras.

Inom Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd genomförs både s.k. verksamhetsuppföljningar och avtalsuppföljningar. Avtalsuppföljningen rapporterades till nämnden i juni 2012. Till skillnad från tidigare år använder förvaltningen nu en särskild uppföljningsmall utifrån förfrågningsunderlag, anbud och avtal. Verksamhetsuppföljningen sker utifrån en motsvarande uppföljningsmall som socialnämnden tillämpar vid avtalsuppföljningen av de verksamheter som är upphandlade enligt LOV.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd genomförde under november 2011 och första kvartalet 2012 avtalsuppföljningar som rapporterades till nämnden i april 2012. Avtalsuppföljningarna har genomförts med stöd av särskilda uppföljningsmallar som följer avtal och anbud samt mervärde.

De granskade stadsdelsnämndernas avtals- och verksamhetsuppföljningar baseras på det som framkommer vid intervjuer med chefer och personal hos utförarna. Inför stadsdelsnämndernas uppföljningar genomförs olika typer av kontroller av utförarnas dokumentation i ParaSoL.[10] Det genomförs stickprovskontroller hos utförarna av t.ex. rutiner, genomförandeplaner och dokumentation. Däremot sker det ingen regelmässig kontroll mot den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen. Resultatet av uppföljningen dokumenteras i de uppföljningsmallar som används som underlag för uppföljningen. Enligt uppgift från utförarna följer de upp sin verksamhet inom ramen för sin egen kontroll.

Antalet oanmälda besök hos de externa utförarna är enligt stadsdelsförvaltningarna förhållandevis få. Ett skäl som anges till att de oanmälda besöken är färre än inom t.ex. äldreomsorgen är att det finns en djupare och mer kontinuerlig kontakt mellan brukarna och handläggarna inom omsorgen.

Det finns strukturerade former för dialog och kommunikation med olika möten mellan stadsdelsförvaltningarna och utförarna. Det sker även en löpande kommunikation per telefon och e-post. Utförarna informerar stadsförvaltningarna löpande, genom t.ex. periodvisa rapporter, om vad som händer i verksamheten. Granskningen visar att kommunikationen och dialogen inom Enskede-Årsta-Vantör tidigare inte varit tillräckligt formaliserad.

Om uppföljningen påvisar brister hos utföraren, tas dessa brister upp för behandling vid avrapporteringen till nämnden. Utifrån eventuella brister har utföraren att ta fram en handlingsplan och genomföra de åtgärder som nämnden anger. Därefter följs dessa åtgärder upp.

3.2.1.2 Stadsdelsnämndernas brukarundersökningar och aktgranskningar

Staden genomförde under år 2011 brukarundersökningar som bl.a. omfattade personer med LSS insatserna daglig verksamhet och boende för vuxna. Andelen nöjda brukare i daglig verksamhet uppgick till 81 %, vilket var en nedgång från 90 % år 2010. Andelen nöjda brukare i LSS-boende för barn och vuxna uppgick till 82 %, vilket var en nedgång från 87 % år 2010.[11]

[10] Dokumentationsprogram för dokumentation enligt socialtjänstlagen.
[11] Årsredovisning 2011 med uppföljning av budget för Stockholms stad, dnr 123-108/2012.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-121

Ingen av de tre granskade stadsdelsnämnderna uppnådde helt sina årsmål år 2011 för andelen nöjda brukare i daglig verksamhet och LSS-boende för barn och vuxna. Stadens brukarundersökningar visade genomgående på ett sämre resultat för stadsdelsnämnderna i förhållande till tidigare år, samtidigt som den låga svarsfrekvensen (50 %) är en osäker faktor då resultatet ska tolkas. De granskade stadsdelsnämnderna har på olika sätt analyserat resultatet av brukarundersökningarna och anger att det används som ett underlag för att identifiera områden som behöver utvecklas och förbättras. Utöver de stadsgemensamma brukarundersökningarna genomför även flera av utförarna sina egna brukarundersökningar.

Bromma stadsdelsnämnd, har till skillnad från de andra två granskade nämnderna, under våren 2011 genomfört en egen intervjuundersökning. Svarsfrekvensen var god, nästan 80 %. Under hösten 2011 genomfördes en aktgranskning med fokus på utredning, beslut, beställningar och genomförandeplaner. Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsnämnd genomför i anslutning till revisionskontorets granskning enkäter om brukarnas nöjdhet med bemötande från biståndshandläggare. Det pågår även en aktgranskning som enligt uppgift kommer att avrapporteras i nämndens verksamhetsberättelse år 2012. Skarpnäcks stadsdelsnämnd genomförde vid årsskiftet med stöd av konsult en genomlysning av omsorgen om funktionsnedsättning genom en aktgranskning av samtliga ärenden.

3.2.1.3 Individuppföljningen

Den enskildes val av utförare
Valfrihet i Stockholms stad gäller bl.a. för LSS-insatserna bostad med särskild service för vuxna och daglig verksamhet. Den enskilde har möjligt att lämna in en intresseanmälan till biståndshandläggaren, antingen före eller i samband med ansökan om en insats. Det är socialförvaltningens bedömnings- och förmedlingskansli som handlägger intresseanmälan och matchar den enskildes önskemål och behov med de utförare som finns i valfrihetssystemet. Därefter får den enskilde ett erbjudande att ta ställning till.

För att bistå den enskilde eller dennes företrädare i sitt val av utförare brukar biståndsbedömaren hänvisa till den information som finns på stadens hemsida, "Jämför service". I vissa fall gör brukaren t.ex. studiebesök hos utföraren inför sitt val.

Kartläggning och bedömning
Stadsdelsnämnderna använder som stöd i arbetet med att utreda behov av stöd och service hos vuxna personer med funktionsnedsättning ett utrednings- och

uppföljningsmaterial, DUR FH.[12] Syftet med DUR FH är att öka kvaliteten och rättsäkerheten i myndighetsutövningen.

DUR FH är, till skillnad från DUR inom verksamhetsområdet socialpsykiatrin, ännu inte är integrerat i verksamhetssystemet Paraplyet. Utredningarna görs därför istället enligt den struktur och de rubriker som finns i DUR FH-materialet. Enligt stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS ska utredningen av den enskildes livsområden enligt DUR FH användas som underlag för beställningar av insatser när det gäller vuxna.[13]

Beställning
När utredningen är genomförd och beslut om insats fattats sammanfattas den i en beställning som skickas till utföraren. De granskade utförarna är alla anslutna till stadens Paraplysystem[14] och dokumenterar genomförandet av insatserna i ParaSoL. Beställningens utformning har stor betydelse för hur utföraren ska ta sig an uppdraget och utgör underlag för utförarens genomförandeplan.

Enligt flera av de intervjuade utförarna förekommer det att beställningen upprättas först efter det att den enskilde börjat på den dagliga verksamheten eller flyttat in på boendet. I vissa fall får utföraren kontakta förvaltningen om att en beställning måste upprättas eller aktualiseras.

Enligt stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS ska det i beställningen anges konkreta mål med insatsen. Målen ska vara uppföljningsbara och mätbara samt möjliga för utföraren att bryta ner i uppföljningsbara delmål för det praktiska genomförandet.

Syftet och målet med beställningen är enligt utförarna inte alltid tillräckligt väl preciserat. En bra beställning kännetecknas enligt utförarna av att det t.ex. finns en tydlig bild av vem personen är och vilka färdigheter som personen har samt att beskrivningen av personen är aktuell.

Behovsnivåbedömning
Utifrån beställningen fastställs den preliminära behovsbedömningen som är kopplad till den ersättning som utföraren erhåller för att genomföra insatsen. Det är socialnämndens bedömnings- och förmedlingskansli som utifrån biståndshandläggarens utredningsunderlag fastställer den preliminära ersättningsnivån, som stadsdelsförvaltningen erhåller för att beställa LSS-insatser.

---

[12] DUR (Dokumentation, Utvärdering och Resultat) FH (funktionshinder).
[13] Riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, KF februari 2012.
[14] Stadsdelsnämndernas och socialnämndens verksamhetssystem för myndighetsutövning (socialregister).

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-121

Den slutliga ersättningsnivån fastställs därefter inom tre månader genom att bedömnings- och förmedlingskansliet besöker utföraren. Därefter förmedlas den slutliga behovsnivåbedömningen till biståndshandläggaren som i sin tur meddelar ersättningsnivån till utföraren via ParaSoL. Flera av utförarna framhåller att behovsnivåbedömningarna inte alltid tar tillräcklig hänsyn till hur den enskildes färdigheter och avsaknad av färdigheter påverkar vardagen för både den enskilde och verksamheten.

Det finns enligt flera utförare brister i kommunikationen mellan biståndshandläggaren och utföraren vad gäller den slutliga eller den förändrade ersättningsnivån. Det förekommer t.ex. att information om en förändrad ersättningsnivå inte alltid når utföraren. Enligt en utförare finns det brister i informationsöverföringen när en brukare övergår från en verksamhet till en annan.

Intervjuerna med stadsdelsförvaltningarna har visat att personalomsättningen bland biståndshandläggarna är förhållandevis hög, vilket enligt utförarna på olika sätt påverkar kommunikationen negativt.

Genomförandeplan
En genomförandeplan är en plan som beskriver hur en beslutad insats rent praktiskt ska genomföras. Syftet med genomförandeplanen är att skapa en tydlig struktur för genomförandet av insatsen. Genomförandeplanen är också ett verktyg för uppföljning av insatsen.[15]

Samtliga stadsdelsförvaltningar uppger vid intervjuerna att kvaliteten på utförarnas genomförandeplaner varierar. Intervjuerna med utförarna visar att de är medvetna om att det krävs mer arbete för att förbättra och utveckla genomförandeplanerna. Det framhålls samtidigt att det är viktigt att det finns en tydlig beställning.

Uppföljning och kontroll
Av stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS framgår att för insatser som omfattas av valfrihet ska uppföljningar ske minst en gång per år och därutöver vid förändringar som föranleder uppföljning t.ex. förändrade behov.

Individuppföljningen sker vanligtvis en gång per år där biståndsbedömare, brukare, stödperson och god man kan delta. Intervjuerna med utförarna visar att de oftast tar initiativet till den årliga uppföljningen samtidigt som det är biståndsbedömaren som ansvarar för uppföljningen. Utföraren följer vanligtvis upp genomförandeplanen varje halvår. Intervjuerna med utförarna visar vidare

[15] Riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning, KF februari 2012.

att de inom ramen för sin egenkontroll även gör kontroller av den sociala dokumentationen.

Revisionskontorets aktgranskning
Revisionskontoret har genomfört en aktgranskning omfattande totalt 58 akter avseende daglig verksamhet och LSS-boende för vuxna. I Bromma stadsdelsnämnd granskades 20 akter varav 10 avsåg gruppbostäder och 10 daglig verksamhet. I Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd granskades 20 akter varav 10 avsåg gruppbostäder och 10 daglig verksamhet. I Skarpnäcks stadsdelsnämnd granskades 18 akter varav 9 avsåg gruppbostäder och 9 daglig verksamhet.

Granskningen visar att för nyare ärenden har utredningarna i huvudsak följt DUR-mallens rubriker (dokumentation och utredning). Beställningarna och genomförandeplanerna följer de formkrav med fasta rubriker som framgår av stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS. Det finns ett syfte och ett mål med den insats som anges i beställningen. Det finns en koppling mellan beställningen och genomförandeplanen eftersom genomförandeplanen tar sin utgångspunkt i beställningens syfte och mål. I genomförandeplanen är datum för uppföljning dokumenterat. En generell iakttagelse för samtliga stadsdelsnämnder är att det utifrån genomförandeplanen i ParaSoL är svårt att bedöma om brukaren/företrädaren varit delaktig vid upprättandet av genomförandeplanen, eftersom deras namn inte är angivet under rubriken om planens upprättande.

Granskningen i Bromma stadsdelsnämnd visar att syftet och målet i beställningen i många fall varken är tillräckligt konkret eller uppföljningsbart. Kvaliteten och omfattningen, dvs. antalet delmål i genomförandeplanerna, varierar kraftigt. I vissa planer har insatserna beskrivits mycket detaljerat och tydligt. I andra fall är beskrivningarna mycket summariska. Granskningen visar vidare att genomförandeplanerna inom gruppboendena uppvisar en bristfällig kvalitet. Den insats som redovisas i genomförandeplanen svarar i flera fall inte upp mot de mål som anges i beställningen.

Granskningen i Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsnämnd visar att syftet och målet är olika preciserat. Kvaliteten och omfattningen, dvs. antalet delmål i genomförandeplanerna, varierar. Flertalet genomförandeplaner svarar dock upp mot beställningarna. I några fall är dock beställningens mål inte tillräckligt väl nedbrutet i genomförandeplanen. Granskningen visar att det finns en bättre systematik i ärenden som gäller daglig verksamhet än de som gäller gruppboenden. Det konstateras brister i både beställningarna och genomförandeplanerna för gruppboendena. I flera fall saknas en aktuell beställning och genomförandeplan. Vidare har målet och syftet med beställningen i flera fall

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.1

inte angivits, utan hänvisning sker i stället till en "boendepärm" som förvaras hos utföraren.

Granskningen i Skarpnäcks stadsdelsnämnd visar att syftet och målet i beställningen i många fall är slentrianmässigt formulerat. En vanligt förekommande formulering är t.ex. att syftet och målet med insatsen är *att NN ska få goda levnadsvillkor*. Ett sådant mål är inte konkret och därför svårt att följa upp. Ett exempel på ett mer konkret och uppföljningsbart mål i beställningen är t.ex. *att målet med insatsen är att NN ska ha en fungerande och hållbar situation avseende vardagsaktiviteter och att NN klarar av att städa, laga mat och sköta sin personliga hygien.* Granskningen visar att kvaliteten och omfattningen, dvs. antalet delmål i genomförandeplanerna, varierar. I vissa fall har insatserna brutits ner i flera delmål som beskrivits detaljerat och tydligt. I andra fall är beskrivningarna summariska.

3.2.2 Analys och bedömning

De granskade stadsdelsnämnderna genomför avtals- och verksamhetsuppföljningar som rapporteras till nämnderna. Uppföljningarna sker genom intervjuer och olika typer av kontroller hos de externa utförarna. Antalet oanmälda besök är förhållandevis få samtidigt som det är ett viktigt komplement till den övriga uppföljningen. Enligt uppgift från utförarna följer de upp sin verksamhet inom ramen för sin egen kontroll.

Det ställs stora krav på biståndshandläggarens förmåga att göra en samlad bedömning av vilka insatser som behövs för att personer med funktionsnedsättning ska få god omsorg. Det är därför viktigt att utredningen och behovsbedömningen görs med stöd av DUR FH, som sedan utgör underlag för att fatta ett välgrundat beslut som kan följas upp. Granskningen har visat att användningen av DUR FH i utredningen bidrar till en ökad kvalitet i beställningen.

Både beställningen och genomförandeplanen är centrala och viktiga moment vid verkställigheten av ett beslut. Genomförandeplanen utgör grunden för hur ett fattat beslut ska följas upp. Kvaliteten i genomförandeplanen är avhängig kvaliteten i beställningen. Om beställningen är otydlig och allmänt hållen, kan det skapa problem med hur uppdraget och målen ska tolkas. Det är dock mycket ovanligt att beställaren eller utföraren i det enskilda ärendet signalerar om beställningen eller genomförandeplanen innehåller brister. Revisionskontorets aktgranskning och de intervjuer som genomförts vid stadsdelsförvaltningarna och utförarna visar att såväl beställningarna som genomförandeplanerna är viktiga utvecklingsområden.

Avtals- och verksamhetsuppföljningen omfattar system och rutiner genom att det sker kontroller av bl.a. genomförandeplaner. Granskningen har visat att det är viktigt att stadsdelsnämndernas kontroller även inbegriper den beställning

som ligger till grund för genomförandeplanen. Det bör även finnas gemensamma forum, mellan beställaren och utföraren, där kvaliteten i såväl beställningen som genomförandeplanen kan diskuteras och utvecklas.

Det finns i huvudsak strukturerade former för dialog och kommunikation mellan stadsdelsnämnderna och de externa utförarna. Biståndshandläggaren har en central roll vid informationsöverföringen mellan beställaren och utföraren. Granskningen har visat att det förekommer brister i kommunikationen vad gäller den slutliga eller den förändrade ersättningsnivån. Det har även förekommit bristfällig information när ärenden överförs från en verksamhet till en annan. Vidare har den generellt sett stora personalomsättningen av biståndshandläggare inom de granskade stadsdelsnämnderna påverkat förutsättningarna för kommunikationen negativt. Detta innebär sammantaget, i kombination med allt för allmänt hållna beställningar och genomförandeplaner, en risk för att den enskilde inte får den insats hon eller han har rätt till.

4 Sammanfattande slutsatser och bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna följer upp att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal m.m. på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna vid avtalshanteringen. Det är socialnämnden som ansvarar för de upphandlingar som sker enligt LOV och stadsdelsnämnderna som ansvarar för de upphandlingar som sker enligt LOU. Socialnämnden tillämpar sedan september 2011 en uppföljningsmodell som innebär att ansvaret för delar av uppföljningen har delegerats ut till stadsdelsförvaltningarna. Det finns dock behov av tillämpningsanvisningar för att säkerställa att uppföljningen sker på ett likartat sätt.

Socialnämnden bör utveckla uppföljningen av LOV-avtalen så att den även omfattar en kontroll mot beställningen för att säkerställa en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning. Det underlag som används vid uppföljning av ledning och personal bör ses över för att socialnämnden ska kunna försäkra sig om att utföraren följer det som anges i avtalet.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för de upphandlingar som sker enligt LOU. För att säkerställa en systematisk uppföljning och kvalitetssäkring av insatser och bistånd för personer med funktionsnedsättning, bör stadsdelsnämnderna se till att kommunikationen med de externa utförarna på individnivå fungerar. De bör vidare, i dialog med utförarna, utveckla beställningar och genomförandeplaner.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.1

Uppföljningen bör utvecklas genom att kontrollerna även inbegriper den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

Daglig verksamhet inom LSS är upphandlad av stadsdelsnämnderna enligt LOU och av socialnämnden enligt LOV. Utifrån ett brukarperspektiv är det ingen skillnad på vilket sätt verksamheten upphandlats eller i vilken form den bedrivs. Granskningen har dock visat att det finns skillnader i upphandlingsformerna när det gäller uppföljningen. De dagliga verksamheter som upphandlats enligt LOU följs upp och rapporteras årligen till stadsdelsnämnderna. Däremot visar granskningen att en liten del av de dagliga verksamheterna som socialnämnden upphandlat enligt LOV följs upp.

Socialnämnden
För de verksamheter som ingår i valfrihetssystemet följs fler externa utförare upp under år 2012 jämfört med föregående år. Socialnämndens målsättning är att minst var tredje LSS-verksamhet ska följas upp varje år. Under år 2012 följs knappt 25 % av den dagliga verksamheten upp. Socialnämnden bör överväga att öka antalet uppföljningar för daglig verksamhet.

Det är viktigt att uppföljningen sker utifrån vad som avtalats med utförarna. Uppföljningen bör renodlas så att det är tydligt vad som är avtalsuppföljning och vad som utgör underlag för utveckling. Det är angeläget att nämnden säkerställer att uppföljningen av ledning och personal följer det som avtalats, då sådana avtalsmässiga avvikelser innebär risker för bristfällig kvalitet.

Mot bakgrund av att ansvaret för uppföljningen av daglig verksamhet i stor utsträckning delegerats ut på stadsdelsförvaltningarna är det angeläget att centrala tillämpningsanvisningar utarbetas för att för att säkerställa att uppföljningen sker på ett likartat sätt.

Granskningen visar att uppföljningen omfattar system och rutiner bl.a. genom kontroller av genomförandeplaner och rutiner om stödpersoner och personal runt brukaren. Kontrollen inbegriper inte den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen. Revisionskontorets granskning av stadsdelsnämndernas uppföljningar, visar på vikten av en helhetssyn som inbegriper både beställningen och genomförandeplanen.

Revisionskontorets samlade bedömning är att socialnämnden behöver utveckla sin uppföljning för att säkerställa att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal.

Utifrån genomförd granskning rekommenderas att socialnämnden:

- Överväger att öka antalet uppföljningar för daglig verksamhet inom LSS.
- Säkerställer att uppföljningen följer det som avtalats.
- Prioriterar arbetet med att ta fram tillämpningsanvisningar för hur uppföljningen ska genomföras för att säkerställa att uppföljningen sker på ett likartat sätt.
- Utvecklar kontrollerna i samband med uppföljningen så att de även omfattar den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

Stadsdelsnämnderna
Uppföljningssystemen för de tre stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck ser olika ut. Granskningen visar att både beställningen och genomförandeplanen är viktiga utvecklingsområden. Det förekommer att beställningen är otydlig och allmänt hållen, vilket kan skapa problem med hur uppdraget och målen ska tolkas. Kvaliteten i genomförandeplanen är avhängig kvaliteten i beställningen. Det är därför viktigt att stadsdelsnämndernas kontroller av utförarens dokumentation även inbegriper den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.

Kommunikationen och dialogen mellan nämnderna och de externa utförarna fungerar i huvudsak, men brister finns mellan biståndsbedömare och utförare på individnivå. Det kan exempelvis gälla vid ny eller förändrad ersättningsnivå och när enskilda ärenden överförs mellan olika verksamheter. Utifrån genomförd granskning bedömer vi att det finns brister i uppföljningen av externa utförare som påverkar nämndernas styrning och uppföljning avseende att den enskilde får den insats som hon eller han har rätt till. Det finns brister i beställningarna, i genomförandeplanerna och i den uppföljning som sker på individnivå. Därtill finns det en bristande kommunikation avseende individen mellan beställarna och utförarna. Kommunikationen försvåras också av en hög personalomsättning. Sammantaget utgör brister i beställningar och genomförandeplaner tillsammans med bristande kommunikation en risk för att den enskilde inte får den insats som den har rätt till.

Revisionskontorets samlade bedömning är att stadsdelsnämnderna Bromma, Enskede-Årsta-Vantör och Skarpnäck följer upp att externa utförare bedriver en verksamhet i enlighet med avtal men att det finns brister i uppföljningen. Utifrån genomförd granskning rekommenderas att stadsdelsnämnderna:

- Säkerställer att det finns en systematisk uppföljning av de individuella insatserna genom att öka användningen av DUR FH och utveckla beställningarna, samt i dialog med utförarna utveckla genomförande-planerna.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-121

- Utvecklar kontrollerna i samband med avtals- och verksamhetsuppföljningen så att de även omfattar den beställning som ligger till grund för genomförandeplanen.
- Säkerställer att kommunikationen med de externa utförarna på individnivå fungerar.

Maria Lindgren Persson
Samordnare

Thomas Bonell
Projektledare

Bilaga 1 Riktlinjer och styrande dokument

Kommunallagen (1991:900)

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

Socialtjänstlagen (2001:453)

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)

Avtal enligt LOV för daglig verksamhet och entreprenadavtal enligt LOU för särskilt boende och daglig verksamhet enligt LSS

Riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (reviderad av KF februari 2012)

Socialstyrelsen. Rätt kompetens hos personal i verksamheter för personer med funktionsnedsättning. Vägledning för arbetsgivare. 2012.

Budget 2012 Stockholms stad

Årsredovisning 2011

Östermalms stadsdelsförvaltning
Registraturet/Kansliet
2012 -11- 16
Dnr 2012-653-1.2.

Bilaga 2 Intervjuade befattningshavare

Socialförvaltningen
Sektionschef, organisations- och föreningsstöd
Verksamhetscontroller, organisations- och föreningsstöd
Enhetschef, bedömnings- och förmedlingskansliet
Två utredare, bedömnings- och förmedlingskansliet

Bromma stadsdelsförvaltning
Enhetschef, biståndsenheten för personer med funktionsnedsättning
Boende- och avtalssamordnare, biståndsenheten för personer med funktionsnedsättning
Verksamhetscontroller, verksamhetsområde socialtjänst och fritid

Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsförvaltning
Enhetschef, beställarenhet – Stöd och service
Biståndsbedömare, beställarenhet – Stöd och service
Biträdande avdelningschef, avdelningen för beställare inom äldreomsorg, funktionsnedsättning och socialpsykiatri
Verksamhetsuppföljare, avdelningen för beställare inom äldreomsorg, funktionsnedsättning och socialpsykiatri

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning
Enhetschef, enheten för äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning
Biträdande enhetschef, enheten för äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning
Sju biståndshandläggare, enheten för äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning

Externa utförare
Biträdande regionchef, verksamhetschef dagliga verksamheter, Attendo Region LSS Norr
Biträdande regionchef, regional verksamhetschef, verksamhetschef gruppbostäder, Attendo Region LSS Mellan
Regionchef och verksamhetschef gruppbostäder, Omsorgsföretaget Orkidén
Verkställande direktör och vice verkställande direktör, Helalivet Omsorg AB

Bilaga 3 Definitioner av begrepp och förkortningar

DUR (Dokumentation, Utvärdering och Resultat) är ett utrednings- och uppföljningsmaterial som används inom socialpsykiatrin

DUR FH (Dokumentation, Utvärdering och Resultat inom funktionshinder) är ett utrednings- och uppföljningsmaterial som används som stöd i arbetet med att utreda behov och stöd och service hos vuxna personer med funktionsnedsättning.

LOU (lag om offentlig upphandling)

LOV (lag om valfrihetssystem)

LSS (lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade)

ParaSoL är ett dokumentationsprogram för dokumentation enligt socialtjänstlagen.

Paraplysystemet är socialnämndens och stadsdelsnämndernas verksamhetssystem för myndighetsutövning (socialregister).

SoL (socialtjänstlagen)