



STADSREVISIONEN
REVISORSGRUPP 1

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen KF/KS Kansli	
Ink.	2010 -10- 27
Dnr:	327 - 2447 / 2010
Till:	RV

DNR 420-150/2010
SID 1 (1)
2010-10-21

Till
Kommunstyrelsen
Äldrenämnden
Första stadsdelsnämnd
Kungsholmens stadsdelsnämnd


AKTIV AVTALSFÖRVALTNING INOM HEMTJÄNST?

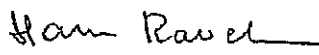
Revisorsgrupp 1 har den 21 oktober 2010 behandlat bifogade revisionsrapport, nr 6/2010.

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, äldrenämnden samt Första och Kungsholmens stadsdelsnämnder för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast den 17 januari 2011. Övriga stadsdelsnämnder får rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar


Bengt Akalla
Ordförande


Stefan Rydberg
Sekreterare


Hans Ravelius
Vice ordförande

Kopia:
Stadsdirektören
Chefen för äldreförvaltningen
Samtliga stadsdelsdirektörer
Övriga stadsdelsnämnder

Rapportsammandrag



AKTIV AVTALSFÖRVALTNING INOM HEMTJÄNST?

BAKGRUND OCH INLEDNING

Stockholm stad anlitar externa företag för att utföra hemtjänst. Den enskilde kan välja bland ett stort antal företag, vilka är upphandlade enligt Lagen om valfrihet (LOV) eller välja hemtjänst i kommunal regi.

Enligt stadens upphandlingspolicy ska nämnderna driva en aktiv avtalsförvaltning. Syftet med denna granskning är att bedöma om nämndernas uppföljning och kontroll av ingångna avtal med externa utförare inom hemtjänst är tillräcklig. Granskningen belyser också om ansvarsfördelningen för avtalsförvaltningen inom staden är tydlig.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

- De granskade nämndernas uppföljning och kontroll av avtal om hemtjänst med externa utförare är inte tillräcklig.
- Inom staden vet nämnderna vad de skall följa upp, men det är otydligt vilken nämnd som svarar för att åtgärder vidtas där brister har konstaterats.
- För externa företag kan det vara otydligt vilken ansvarsfördelning som gäller i staden.
- Stadsdelsförvaltningarna följer upp företagen verksamhetsmässigt enligt en stadsgemensam modell. Det saknas dock en rekommendation

för vilka bedömningsgrunder som bör användas vid uppföljningen. Därmed kan det bli olika bedömningar inom staden. Det finns också risk för att underlaget för bedömning är otillräckligt.

- Uppföljningen tar upp väsentliga delar i avtalet, men avtalet innehåller också delar som är svåra att följa upp.
- Äldreförvaltningen kontrollerar företagens seriositet på ett tillfredsställande sätt.

STADSREVISIONENS REKOMMENDATIONER

- Äldrenämnden bör göra det tydligt vem som ansvarar för att åtgärder vidtas och följs upp när stadsdelsnämnderna konstaterar brister vid verksamhetsuppföljningar.
- Äldrenämnden bör även för företagen ange hur ansvarsfördelningen ser ut i staden.
- Äldrenämnden och stadsdelsnämnderna bör tillsammans verka för att nämnderna tillämpar likartade bedömningsgrunder i uppföljningen.
- De granskade stadsdelsnämnderna bör hålla avstämningsmöten med sina externa utförare oftare och mer regelbundet för att utveckla verksamheten och affärsrelationen.
- De granskade nämnderna måste förbättra sin uppföljning för att säkerställa att brukaren verkligen får den beslutade insatsen.

GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Granskningen har genomförts i form av intervjuer med avtalsansvariga vid äldreförvaltningen samt vid Farsta och Kungsholmens stadsdelsförvaltningar. På de två stadsdelsförvaltningarna har även ansvariga för biståndshandläggningen intervjuats. Som verifiering har revisionskontoret granskat dokument, såsom förfrågningsunderlag, avtal, stadens mall för uppföljning samt journalanteckningar.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor Urban Karlsson
08-94 27 97
- Förtroendevald revisor Bengt Lagerstedt
08-80 13 73, 0704-80 13 73
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

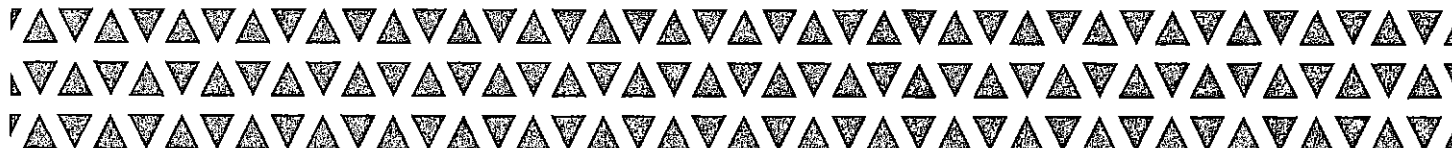
Rapporten finns på www.stockholm.se/revision



Revisionsrapport



AKTIV AVTALSFÖRVALTNING INOM HEMTJÄNST?





Sammanfattning

Stockholm stad anlitar externa företag för att utföra hemtjänst. Den enskilde kan välja bland ett stort antal företag, vilka är upphandlade enligt Lagen om valfrihet (LOV) eller välja hemtjänst i kommunal regi.

Enligt stadens upphandlingspolicy ska nämnderna driva en aktiv avtalsförvaltning. Syftet med denna granskning är att bedöma om nämndernas uppföljning och kontroll av ingångna avtal med externa utförare inom hemtjänst är tillräcklig. Granskningen belyser också om ansvarsfördelningen för avtalsförvaltningen inom staden är tydlig. Granskningen omfattar Farsta och Kungsholmens stadsdelsnämnder.

Ansvar för avtalsuppföljning inom hemtjänst är fördelat på flera av stadens nämnder. Kommunstyrelsen/stadsdirektören tecknar avtalen, äldrenämnden hanterar dem bl.a. administrativt och följer upp de kommersiella delarna medan stadsdelsnämnderna följer upp avtalen verksamhetsmässigt.

Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att de granskade nämndernas uppföljning och kontroll av avtal om hemtjänst med externa utförare inte är tillräcklig.

Nämnderna bör vidta ett antal åtgärder för att förbättra avtalsförvaltningen. Inom staden vet nämnderna vad de ska följa upp men för externa utförare bör äldrenämnden ange hur ansvarsfördelningen ser ut i staden. Äldrenämnden bör också göra det tydligt vem som ansvarar för att vidare åtgärder vidtas och följs upp när stadsdelsnämnderna konstaterar brister vid verksamhetsuppföljningar.

Äldrenämnden och stadsdelsnämnderna bör tillsammans verka för att nämnderna tillämpar likartade bedömningsgrunder i verksamhetsuppföljningen. Stadsdelsförvaltningarna följer upp företagen verksamhetsmässigt enligt en stadsgemensam modell, men det saknas en gemensam rekommendation för vilka bedömningsgrunder som bör användas vid uppföljningen.

Äldreförvaltningen genomför seriositetskontroller av företagen på ett tillfredsställande sätt.

Det är viktigt med samverkan mellan staden och leverantören för att utveckla verksamheten och affärsrelationen, vilket även anges i stadens upphandlingspolicy. De granskade stadsdelsnämnderna bör därför hålla uppföljnings- och avstämningsmöten oftare och mer regelbundet med sina externa utförare. Vidare måste nämnderna, också i enlighet med policyn, förbättra uppföljningen för att säkerställa att brukaren verkligen får den beslutade insatsen.



Innehåll	sid
1	Bakgrund 1
1.1	Uppdrag och syfte 1
1.2	Revisionsfrågor 1
1.3	Metoder och urval 1
2	Revisionskriterier och stadens organisation 2
2.1	Lag om valfrihet – tillämpning i stadens äldreomsorg..... 2
2.2	Styrande dokument..... 3
	Stadens upphandlingspolicy 3
	Interna styrdokument 3
2.3	Organisation och ansvarsfördelning..... 4
3	Resultat av revisionskontoret granskning..... 4
3.1	Ansvarsfördelning..... 4
3.2	Nämndernas uppföljning av avtal 6
	Stadsgemensam uppföljningsmodell 6
	Avstämningsmöten..... 8
	Brukarundersökningar..... 8
	Stadsdelsnämndernas uppföljning på individnivå..... 9
4	Revisionskontorets sammanfattande bedömning..... 10



I Bakgrund

Stockholm stad har sedan år 2002 år anlitat externa företag för att utföra hemtjänst. Tidigare har de upphandlats enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), men sedan 2009 tillämpas Lagen om valfrihet (LOV). Med den kan staden erbjuda den enskilde möjlighet att välja bland ett stort antal externa utförare. Den nya lagen ska också göra det lättare för mindre företag att ta sig in på marknaden.

Den enskilde kan även välja hemtjänst i kommunal regi, som bedrivs av stadsdelsnämnderna. I Stockholms stad har cirka 14 000 personer över 65 år hemtjänst varav ca 60 procent i extern regi. Stadens kostnader för hemtjänst uppgår till 1 300 miljoner kronor per år. Ansvar för avtal rörande hemtjänsten är fördelat mellan kommunstyrelsen, äldrenämnden och stadsdelsnämnderna.

Enligt stadens upphandlingspolicy ska nämnderna driva en aktiv avtalsförvaltning. Revisionskontorets tidigare granskningar har visat att nämnderna bör utveckla sin avtalsförvaltning genom att följa upp leverantörers åtaganden samt att avstämningsmöten med leverantörer bör hållas regelbundet. Vidare måste leverantörers seriositet följas upp även under pågående avtalsperiod.

I.1 Uppdrag och syfte

Syftet med denna granskning är att bedöma om nämndernas uppföljning och kontroll av ingångna avtal med externa utförare är tillräcklig.

I.2 Revisionsfrågor

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor.

- Hur är ansvaret för avtalsuppföljning fördelat mellan berörda nämnder?
- Är ansvarsfördelningen tydlig?
- Genomförs uppföljningen enligt ansvarsfördelningen?
- Följer nämnderna upp de krav som ställs i avtal och i förfrågningsunderlag?
- Sker uppföljningen i enlighet med stadens upphandlingspolicy med tillhörande anvisningar?

1.3 Metoder och urval

Granskningen är inriktad på stadens avtal enligt LOV inom hemtjänstverksamhet och omfattar äldrenämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta och Kungsholmen.



Avtalsansvariga vid äldreförvaltningen och vid stadsdelsförvaltningarna Farsta och Kungsholmen har intervjuats. På de två stadsdelsförvaltningarna har även ansvariga för biståndshandläggningen intervjuats.

Revisionskontoret har granskat dokument, såsom förfrågningsunderlag, avtal, och stadens mall för uppföljning av utförare. Vidare har journalanteckningar m.m. vid stadsdelsförvaltningarna och fakturor från externa utförare av hemtjänst granskats.

I granskningsarbetet har Eva Lundberg (projektledare), Hans Classon, Maria Lövgren och Ester Rudolfsson medverkat.

2 Revisionskriterier och stadens organisation

2.1 Lag om valfrihet – tillämpning i stadens äldreomsorg

Lagen om valfrihet (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009 och började tillämpas vid upphandling av privata alternativ inom stadens hemtjänst från den 1 september 2009 i enlighet med kommunfullmäktiges beslut i juni 2009. Fullmäktige uppdrog samtidigt åt kommunstyrelsen att ta fram förfrågningsunderlag, annonsera, godkänna leverantörer och förvalta avtal enligt LOV.

Kommunstyrelsen uppdrog i sin tur åt stadsdirektören att bl.a. ta fram förfrågningsunderlag, utveckla ett administrativt stödsystem för avtalsförvaltningen och svara för att utveckla informationen på stadens hemsida angående förfarandet vid ansökningar enligt LOV.

Staden har för närvarande avtal med drygt 100 utförare enligt LOV. För att kunna hantera ansökningar och information om godkända leverantörer har staden beslutat godkänna nya leverantörer vid fyra tillfällen per år. Avtalstiden är ett år med möjlighet till sammanlagt 3 års förlängning. Det finns således avtal med olika löptider. Handläggningen sker enligt följande.

1. Utföraren ansöker i enlighet med förfrågningsunderlag (FU). FU annonseras bl.a. på Kammarkollegiets och stadens hemsidor.
2. Prövning av ansökan sker på äldreförvaltningen.
3. Facklig förhandling.
4. Avtalet godkänns och tecknas av stadsdirektören.

Lagen innebär att den enskilde kan välja fritt bland de godkända företagen.

Den nya lagen innebär också att staden måste erbjuda ett ickevalsalternativ för de brukare som inte vill välja utförare. Ickevalsalternativet för hemtjänst har utsetts genom en särskild upphandling enligt LOU.



Företagen kan ange kapacitetstak, vilket underlättar för de mindre att delta.

2.2 Styrande dokument

Som framgår ovan är stadens avtal om hemtjänst en tillämpning av Lagen om valfrihet, LOV. I budgeten för 2010 anges äldrenämndens och kommunstyrelsens delade ansvar för avtalsförvaltningen. Ansvaret regleras även i deras reglementen.

I december 2005 antog kommunfullmäktige *Riktlinjer för uppföljning av insatser inom hemtjänst, ledsagning och avlösning i Stockholms stad*. Beslutet innebär bl.a. att en stadsgemensam uppföljningsmodell infördes och att stadsledningskontoret fick i uppdrag att leda införandet av modellen.

Stadens upphandlingspolicy

Stadens policy för upphandling och konkurrensutsättning (KF febr. 2007) med tillhörande anvisningar anger bland annat att nämnderna inför varje upphandling ska planera för aktiv avtalsförvaltning samt definiera ansvarig funktion/person i detta avseende. Staden ska följa upp och vidta åtgärder för att upprätta lojalitet mot det tecknade avtalet.

Anvisningarna anger vidare att det av avtalet ska framgå under vilka former parterna ska följa upp avtalat åtagande under avtalsperioden. Det är av stor vikt att staden följer upp hur staden respektive leverantören fullgör sina delar enligt avtalet samt samverkar för att utveckla affärsrelationen. Vid uppföljnings- och avstämningsmöten bör protokoll föras. Av protokollet bör aspekter som resultat, problem, överenskomna och vidtagna åtgärder och dylikt framgå för att underlätta kontinuerlig uppföljning.

Vid allt arbete med konkurrens och valfrihet ska samarbetet med utförare vara i fokus för att följa upp den aktuella verksamheten.

Interna styrdokument

I oktober 2009 har äldreförvaltningen förtydligat och uppdaterat fullmäktiges beslut från 2005 i ett dokument *Ansvarsfördelning och rutiner vid verksamhetsuppföljning*. Här anges ansvarsfördelningen mellan äldreförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna i uppföljningen.

Äldreförvaltningens dokument *Stadsdelsförvaltningsansvar för uppföljning av privata utförare av hemtjänst* anger vilken stadsdelsförvaltning som ska följa upp vilka privata utförare enligt den stadsgemensamma mallen.



2.3 Organisation och ansvarsfördelning

I samband med beslut om tillämpning av LOV i staden uppdrog kommunfullmäktige åt kommunstyrelsen att genomföra upphandling och förvalta tecknade avtal. Kommunstyrelsen uppdrog i sin tur åt stadsdirektören att teckna avtal m.m.

Äldrenämnden har enligt budget 2010 i uppdrag att samordna och utveckla äldreomsorgen i Stockholms stad. Nämnden svarar tillsammans med kommunstyrelsen för ärenden om riktlinjer, principer och uppföljning av policydokument. Nämnden ansvarar för att förvalta, underhålla och följa upp de valfrihets-system som införts avseende äldreomsorg.

Äldreförvaltningen handlägger och prövar de ansökningar som kommer in till staden från externa utförare. Förvaltningen genomför seriositetskontroller av utförarna i samband med ansökan och löpande under pågående avtalsperiod.

I december 2005 beslöt kommunfullmäktige om en uppföljningsmodell avseende hemtjänst, ledsagning, avlösning, servicehus och vård- och omsorgsboenden. Beslutet innebär bl.a. att alla verksamheter, oavsett regiform, ska följas upp årligen utifrån en stadsgemensam mall för respektive verksamhet.

Äldreförvaltningen ansvarar för utformning av den stadsgemensamma uppföljningsmallen inom hemtjänst. Äldreförvaltningen bestämmer vilka företag som respektive stadsdelsförvaltning ska följa upp. Uppföljningen sker med stöd av den gemensamma mallen. Därefter skickas de ifyllda mallarna till äldreförvaltningen, som sedan gör en sammanställning för hela staden. Sammanställningen redovisas för äldrenämnden som överlämnar den till kommunstyrelsen och därefter till kommunfullmäktige.

Det är således flera nämnder/förvaltningar som har ansvar för olika delar i avtalsförvaltningen; stadsdirektören tecknar avtalen, äldreförvaltningen hanterar dem administrativt, följer upp de kommersiella delarna, gör stickprovskontroller och vidtar åtgärder vid problem. Stadsdelsförvaltningarna följer upp hur företagen utför hemtjänsten.

3 Resultat av revisionskontoret granskning

3.1 Ansvarsfördelning

Som tidigare nämnts är ansvaret för avtalsförvaltningen delat på flera nämnder/förvaltningar.

Kommunfullmäktiges beslut från 2005 om en uppföljningsmodell innebär att hemtjänsten ska följas upp årligen utifrån en stadsgemensam mall. Uppfölj-



ningen ska göras av stadsdelsförvaltningarna och resultatet av uppföljningen rapporteras till äldreförvaltningen.

Äldreförvaltningen har i oktober 2009 tagit fram dokumentet "Ansvarsfördelning och rutiner vid verksamhetsuppföljning" för att förtydliga vem som ansvarar för vad. Av dokumentet framgår att stadsdelsförvaltningarna har ansvar för att följa upp att identifierade brister åtgärdas. Stadsdelsförvaltningarna kontaktar äldreförvaltningen i de fall brister av allvarlig karaktär föreligger. Där anges också att äldreförvaltningen ansvarar för vidare åtgärder.

Företrädare för stadsdelsförvaltningen i Farsta anser att det är otydligt vem som har ansvar för att åtgärder vidtas vid konstaterade brister. När stadsdelsförvaltningen i Farsta konstaterar brister hos utföraren begär förvaltningen en åtgärdsplan från utföraren samt följer upp att åtgärder vidtas. Om utföraren inte vidtar åtgärder lämnar stadsdelsförvaltningen frågan till äldreförvaltningen. Stadsdelsförvaltningen anser att den inte får information om vilka åtgärder äldreförvaltningen vidtar.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning följer upp att utföraren vidtar åtgärder. I de fall stadsdelsförvaltningen konstaterar att utföraren inte vidtar åtgärder enligt överenskommelse lämnar förvaltningen frågan för vidare åtgärder till äldreförvaltningen.

Stadens upphandlingspolicy anger att nämnderna inför varje upphandling ska planera för en aktiv avtalsförvaltning samt definiera ansvarig funktion/person i detta avseende. Staden ska följa upp och vidta åtgärder för att upprätta lojalitet mot det tecknade avtalet.

Av avtalet om hemtjänst framgår att staden genomför olika typer av uppföljningar och kontroller – uppföljning på individnivå, verksamhetsuppföljningar, brukarundersökningar m.m. Det framgår dock inte vilken person/funktion som är ansvarig för vad. Stadsdelsförvaltningarna nämns inte och inte heller att det finns en gemensam uppföljningsmodell för staden. Detta bör tydliggöras i avtal, förfrågningsunderlag eller annat dokument så att företagen vet vilken person/funktion som ska följa upp olika delar i avtalet.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning har i en broschyr, Verksamhetsuppföljning inom äldreomsorgen, kort beskrivit hur förvaltningen arbetar med uppföljning, vad som genomförs, av vem, när och hur.

Revisionskontorets granskning visar att ansvaret för avtalsuppföljning inom hemtjänst är fördelat på flera nämnder. Nämnderna vet vad de ska följa upp, men det är otydligt vilken nämnd som svarar för att se till att åtgärder vidtas där



brister har konstaterats vid uppföljningen. Vidare kan det vara otydligt för företagen vilken person/funktion i staden som följer upp olika delar i avtalet. För företag som är verksamma inom Kungsholmens stadsdelsnämnd bör ansvarsfördelningen dock vara tydlig genom förvaltningens broschyr om verksamhetsuppföljning.

3.2 Nämndernas uppföljning av avtal

Uppföljning av avtal om hemtjänst sker dels vid äldreförvaltningen och dels vid stadsdelsförvaltningarna. Äldreförvaltningen följer upp företagets seriositet, d.v.s. att företagen betalar skatter och sociala avgifter m.m. Detta sker vid prövningen av företagets ansökan och löpande under avtalstiden.

Förvaltningen använder ett system som är anslutet till bl.a. till Skatteverket och Bolagsverket. Med hjälp av systemet kan förvaltningen bevaka om förändringar hos utförarna sker, t ex sämre rating, ny adress, förändringar i styrelsen samt att de har lämnat in årsredovisning. Av utföraren anmälda underleverantörer följs på samma sätt.

Äldreförvaltningen bevakar även avtalstider, informerar stadsdelsförvaltningar om förändringar hos de godkända företagen, om nya företag som godkänts samt om företag inte längre har avtal med staden.

Förvaltningen genomför årligen brukarundersökningar som omfattar hela staden. Resultatet anmäls i äldrenämnden samt delges stadsdelsnämnderna och de externa utförarna.

Revisionskontoret anser att äldreförvaltningens arbete med kontroller av företagets seriositet är tillfredsställande.

Stadsgemensam uppföljningsmodell

Stadsdelsförvaltningarna följer upp avtalen med sina respektive utförare en gång per år enligt en stadsgemensam modell. Uppföljningen ska visa om företagen lever upp till de krav som ställs i avtalet. Stadsdelsförvaltningarna följer också upp på individnivå att brukaren får den hemtjänst som biståndsbeslutet anger.

Den stadsgemensamma uppföljningen tar bland annat upp ställda krav på ledning och personal, ledningssystem, kontaktmannaskap, dokumentation, synpunkts- och klagomålshantering samt frågor om kost och hygien. En bedömning görs om ställda krav uppfylls eller inte. Samtliga bedömningar som ska göras i mallen tar stadsdelsförvaltningens handläggare ställning till. Det finns ingen stadsgemensam rekommendation för vilka bedömningsgrunder som bör användas.



das. Det finns heller ingen anvisning som talar om hur mycket som ska kontrolleras eller verifieras.

Uppföljningsmodellen omfattar väsentliga delar i avtalet, men vissa delar är svåra att följa upp. Som exempel kan nämnas att utföraren ska utföra sina åtaganden med den personalstyrka som krävs för att bland annat fylla kraven på god vård och omsorg samt för att upprätthålla en god säkerhet för de enskilda. Utföraren svarar för att personalen ges nödvändig kompetensutveckling. En viktig förutsättning för att den enskilde ska uppleva trygghet är kontinuitet när det gäller service, vård och omsorg. Insatserna ska ges med personal-, tids- och omsorgskontinuitet. För att uppnå det önskade resultatet av verksamheten är det viktigt att stadsdelsförvaltningen tillsammans med utföraren utvecklar en kontinuerlig dialog om sådana krav som är svåra att följa upp.

Stadsdelsförvaltningarna blir tilldelade ett antal utförare som de ska följa upp. Stadsdelsförvaltningen i Farsta ska följa upp nio utförare och Kungsholmen elva utförare. Stadsdelsförvaltningen i Farsta redovisar resultatet av samtliga uppföljningar för sin stadsdelsnämnd medan resultatet för Kungsholmens stadsdelsnämnd redovisas översiktligt i samband med tertialrapporter och årsredovisning.

Äldrenämnden sammanställer resultatet av uppföljningarna för respektive utförare som stadsdelsförvaltningarna genomfört. Sammanställningen överlämnas till kommunstyrelsen och sedan till kommunfullmäktige. Sammanställningarna för år 2006 och 2007 redovisades i kommunfullmäktige februari 2009. Då beslöt fullmäktige att redovisningen i fortsättningen skulle ske inom ramen för stadens ordinarie budgetuppföljning. Redovisningen av uppföljningen för 2008 skedde som ett kort sammandrag i den andra tertialrapporten för år 2009.

Resultaten av uppföljningarna beräknas att kunna redovisas på stadens hemsida från år 2011.

Granskningen visar att stadsdelsförvaltningarna årligen följer upp sina tilldelade utförare enligt den stadsgemensamma modellen. Det finns dock ingen gemensam rekommendation för vilka bedömningsgrunder som bör användas vid uppföljningen. Det finns inte heller någon anvisning som talar om hur mycket som ska kontrolleras eller verifieras. Därmed kan det bli olika bedömningar mellan stadsdelsförvaltningarna. Vidare tar modellen upp väsentliga delar i avtalet, men avtalet har också delar som är svåra att följa upp.

Sammanställningarna av resultaten av uppföljningarna har redovisats för äldrenämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Redovisningarna för kommunstyrelsen har för åren 2006 och 2007, enligt revisionskontorets bedömning, skett för lång tid efter att resultaten har sammanställts. Kommunstyrelsen



har lagt den redovisningen och även senare års till handlingarna d.v.s. inga beslut om åtgärder har fattats.

Avstämningsmöten

Enligt upphandlingspolicyn ska nämnderna hålla uppföljnings- och avstämningsmöten med sina utförare och mötena bör protokollföras. Av protokollet bör framgå resultat, problem, överenskomna och vidtagna åtgärder. Vid allt arbete med konkurrens och valfrihet ska samarbetet med utföraren vara i fokus.

Äldreförvaltningen bjuder in samtliga utförare till informationsmöte fyra gånger per år. Stadsdelsförvaltningen i Farsta bjuder in utförare som är verksamma i stadsdelsområdet till informationsmöte två gånger per år. Därtill träffar stadsdelsförvaltningen de utförare som förvaltningen tilldelats för den årliga verksamhetsuppföljningen. Därutöver sker inga avstämningsmöten med respektive utförare var och en för sig.

Kungsholmens stadsdelsförvaltning träffar sina tilldelade utförare i samband med den årliga verksamhetsuppföljningen. Stadsdelsförvaltningen träffar dessutom företrädare för de fem utförarna med flest antal brukare i stadsdelsområdet 2-3 gånger per år.

Revisionskontoret anser att avstämningsmöten bör hållas oftare och mer regelbundet för att utveckla verksamheten och affärsrelationen.

Brukarundersökningar

Äldreförvaltningen genomför en brukarundersökning rörande hemtjänst varje år som omfattar hela staden. Resultatet av undersökningen redovisas till äldrenämnden samt för kännedom till samtliga stadsdelsnämnder och även till de externa utförarna. Resultatet från undersökningen publiceras per utförare på stadens hemsida.

Stadsdelsförvaltningarna och flera av de externa utförarna genomför kompletterande brukarundersökningar.

I redovisningen av 2009 års brukarundersökning för hela staden konstaterar äldrenämnden ett övervägande positivt resultat. Äldrenämnden bedömer att kvaliteten i hemtjänst totalt för staden har ökat med två procentenheter till 81 % jämfört med föregående år. Endast mat- och måltidssituationen har en viss avvikelse med färre brukare som är ganska nöjda jämfört med föregående år, enligt undersökningen.

Äldrenämnden och stadsdelsnämnderna vidtar inga direkta åtgärder med anledning av resultaten från brukarundersökningen, men resultaten används bland



annat i samband med planering av utbildningsinsatser. Den enskilde har också tillgång till undersökningens resultat vilket bör kunna underlätta val av utförare.

Stadsdelsnämndernas uppföljning på individnivå

Stadsdelsförvaltningarna ska följa upp att brukaren får hemtjänst i den omfattning som biståndsbeslutet anger. Förvaltningarna ska också kontrollera att utförarens fakturering sker i enlighet med beslutad och utförd tid.

Ansvar för den individuella uppföljningen ligger hos biståndshandläggarna vid de två stadsdelsförvaltningarna. Granskning av journalanteckningar m.m. visar att uppföljningen görs en gång per år i samband med att biståndsbeslutet ses över och förnyas. Uppföljningen sker genom ett aviserat hembesök hos den enskilde. Vid besöket förs ett samtal för att bedöma om det finns behov av förändrade insatser och vad brukaren tycker om de insatser som ges. Om behovet förändras görs uppföljning oftare.

Enligt avtalet ska utföraren upprätta en genomförandeplan, som ska visa hur den beslutade/beställda insatsen ska genomföras. Planen ska undertecknas av brukaren eller anhörig. Utföraren svarar också för en löpande social dokumentation. Vidare ska utföraren rapportera avvikelser från beställningen, t.ex. att brukaren inte varit hemma p.g.a. sjukhusvistelse.

Stadsdelsförvaltningarna har rutiner för att stämma av fakturerade timmar från utföraren mot beslutade timmar. I rutinen ingår också att hantera avvikelser från beslutet. Förvaltningarna anser dock att det är svårt att kontrollera att de timmar och den insats som rapporteras och faktureras verkligen har utförts. Som en del i kontrollen använder förvaltningarna klagomål från brukaren och/eller anhöriga. Stadsdelsförvaltningarna genomför också en brukarenkät årligen där en av frågorna gäller om brukaren får den insats som beviljats.

Revisionskontoret anser att de granskade stadsdelsförvaltningarna har tillfredsställande rutiner för avstämning av fakturerade timmar mot beslutade timmar. Däremot behöver nämnderna utveckla metoder och arbetssätt för att få en bättre kontroll av att brukaren verkligen får den beslutade insatsen. Inom Kungsholmens stadsdelsförvaltning pågår ett försök med mobil kommunikation (handdatorer) som ska ge utförarens personal möjlighet att registrera den genomförda insatsen på plats hemma hos brukaren.



4 Revisionskontorets sammanfattande bedömning

I Stockholms stad är ansvaret för avtalsuppföljning inom hemtjänst fördelat på flera nämnder. Kommunstyrelsen/stadsdirektören tecknar avtalen, äldrenämnden hanterar dem bl.a. administrativt och följer upp de kommersiella delarna medan stadsdelsnämnderna följer upp avtalen verksamhetsmässigt.

Inom staden vet nämnderna vad de ska följa upp, men det är otydligt vilken nämnd som ansvarar för att åtgärder vidtas där brister har konstaterats. Det finns inget dokument som externt anger hur och av vem avtalet om hemtjänst ska följas upp. Det kan därmed vara otydligt för företagen vilken ansvarsfördelning som gäller i staden.

Stadsdelsförvaltningarna följer upp företagen verksamhetsmässigt enligt en stadsgemensam modell. Det finns dock ingen gemensam rekommendation för vilka bedömningsgrunder som bör användas vid uppföljningen. Därmed kan det bli olika bedömningar mellan stadsdelsförvaltningarna. Det finns också risk för att underlaget för bedömning inte är tillräckligt.

Uppföljningen tar upp väsentliga delar i avtalet, men avtalet innehåller också krav som är svåra att följa upp. För att uppnå det önskade resultatet är det viktigt att stadsdelsförvaltningen och utföraren i samverkan har en kontinuerlig dialog om sådana krav. Samverkan med externa utförare innebär både kravställning och goda långsiktiga relationer.

Äldreförvaltningen genomför seriositetskontroller av företagen, dels vid ansökningstillfället och dels löpande under avtalstiden. Revisionskontoret anser att kontrollerna sköts på ett tillfredsställande sätt.

Enligt stadens upphandlingspolicy ska nämnderna hålla regelbundna avstämningsmöten med sina utförare och mötena bör protokollföras. De två stadsdelsförvaltningarna träffar sina tilldelade utförare en gång per år i samband med verksamhetsuppföljning. Kungsholmens stadsdelsförvaltning träffar dessutom de fem utförare som har flest brukare i området två till tre gånger per år.


Sammanfattningsvis bedömer revisionskontoret att de granskade nämndernas uppföljning och kontroll av avtal om hemtjänst med externa utförare inte är tillräcklig.

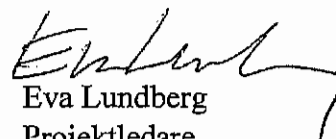
Äldrenämnden bör även för externa utförare ange hur ansvarsfördelningen för en aktiv avtalsförvaltning ser ut i staden. Nämnden bör också göra det tydligt vem som ansvarar för att vidare åtgärder vidtas och följs upp när stadsdelsnämnderna konstaterar brister vid verksamhetsuppföljningar.



Enligt stadens upphandlingspolicy är det viktigt med samverkan mellan staden och leverantören för att utveckla verksamheten och affärsrelationen. De granskade stadsdelsnämnderna bör därför hålla uppföljnings- och avstämningsmöten oftare och mer regelbundet med sina externa utförare. Vidare måste nämnderna, i enlighet med policyn, förbättra uppföljningen för att säkerställa att brukaren verkligen får den beslutade insatsen.

Äldrenämnden och stadsdelsnämnderna bör tillsammans verka för att nämnderna tillämpar likartade bedömningsgrunder i verksamhetsuppföljningen.


Stefan Rydberg
Enhetschef


Eva Lundberg
Projektledare