



Revisionsrapport

STYRNING OCH KONTROLL AV RAMAVTAL FÖR MISSBRUKSVÅRD

Styrningen och samordningen av avtalen är tillfredsställande

Skriftliga avropsavtal vid köp av vårdplatser saknas

Klienternas delaktighet i val av vård dokumenteras sällan

Uppföljning av vårdinsatserna bör förbättras

Ställda krav i upphandlingar ska följas upp

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns 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. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

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

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden
Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd

Begäran om yttrande beträffande revisionsrapporten Styrning och kontroll av ramavtal för missbruksvård

Inom Stadsrevisionen gör vi för närvarande en bred granskning av nämnders styrning och kontroll av externa utförare. Syftet är att bedöma hur nämnderna följer ingångna avtal samt kontrollerar och följer upp det som avtalats. Det gäller alltså ytterst nämndernas – de förtroendevaldas- styrning, uppföljning och kontroll av att de externa utförarna fungerar på ett bra sätt. En i initialskedet väl genomförd upphandling av externa utförare är, enligt vår mening, inte tillräcklig, utan enbart det första ledet i handläggningen av och ansvaret för hur upphandlad verksamhet kommer till praktiskt utförande.

Revisionskontoret har, mot den nämnda bakgrunden, nu genomfört en granskning av hur stadens ramavtal för missbruksvård *följs* och *följs upp*. Socialtjänstnämnden genomförde under 2007 en upphandling för sin egen räkning och för stadens 14 stadsdelsnämnder. Granskningen är begränsad till socialtjänstnämnden samt stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen och Södermalm. Vi hänvisar till revisionsrapporten och överlämnar den härmed för **yttrande senast den 26 mars 2009**.

Vi förtroendevalda revisorer i revisorsgrupp 3 önskar *särskilt* Era synpunkter på följande frågor:

Hur kan och bör samordning och uppföljning av missbruksvårdsavtalen ske på bästa/bättre sätt? Kommer detta att förändras under 2009 efter aviserad förändring av tjänstgöring för nuvarande handläggare? Kommer mindre tid att läggas på detta?

Kan en löpande kontroll av utförarnas seriositet genomföras?

Vi vill framhålla att alla beställningar genom avrop eller upphandling *skall dokumenteras och undertecknas av bägge parter*. Då detta, enligt rapporten,

inte synes ske, önskar vi Era synpunkter på orsaken samt hur frågan kommer att lösas.

Hur analyseras idag i nämnderna effekterna av olika behandlingar och andra vårdinsatser, då dokumentationen om detta ofta saknas på individnivå ?

Trots den enskildes valfrihet och medbestämmande bl. a. beträffande utformningen av vården, är dessa viktiga frågor ofta inte dokumenterade. Hur vet nämnden att socialtjänstlagens krav då uppfylls?

För revisorsgrupp 3

Bo Dahlström
Ordförande

Lars Munters
Vice ordförande

Karin Meding
sekreterare

Kopia till förvaltningscheferna

Sammanfattning

Staden har sedan flera år tillbaka upphandlat missbruksvård i form av ramavtal. Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur socialtjänstnämnden samt stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen och Södermalm följer dessa avtal samt granskat hur de kontrollerar och följer upp det som avtalats.

Styrningen och samordningen av avtalen är tillfredsställande

Granskningen visar att socialtjänstnämnden hittills drivit samordning och uppföljning med de deltagande stadsdelsnämnderna på ett aktivt sätt. Missbrukschefer i staden är väl förtrogna med gällande ramavtal och avtalstroheten är god. Det är dock viktigt att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden även i fortsättningen prioriterar arbetet med samordning av missbruksvårdsavtalen.

Skriftliga avropsavtal vid köp av vårdplatser saknas

De granskade nämnderna tecknar inga skriftliga avropsavtal vid köp av plats hos externa vårdgivare. Revisionskontoret vill framhålla att alla beställningar som görs genom avrop eller upphandling ska dokumenteras och undertecknas av bägge parter. Vidare visar granskningen att nämnderna måste bli bättre på att kontrollera seriositeten hos de utförare som anlitas.

Klienternas delaktighet i val av vård dokumenteras sällan

Socialtjänstlagen liksom de som arbetar med missbruksvård betonar vikten av klientens delaktighet vid val av vårdgivare och inriktning. Ramavtalen erbjuder ett stort utbud av vårdgivare samtidigt som de tillåter att nämnderna köper vård från andra utförare. Revisionskontoret vill betona vikten av dokumentation, nämnderna måste kunna verifiera klienternas delaktighet i utformningen av den egna vården.

Uppföljning av vårdinsatserna bör förbättras

En god avtalsuppföljning på individnivå innebär, enligt revisionskontoret, att resultatet av en behandling dokumenteras. En skriftlig slutrapport saknas i en stor del av de granskade personakterna. Nämnderna måste kräva in skriftliga rapporter från vårdgivarna om behandlingarnas resultat. Sådana rapporter är också en förutsättning för att på övergripande nivå kunna analysera effekter av olika behandlingar och vårdinsatser.

Ställda krav i upphandlingar ska följas upp

I upphandlingen om ramavtal för missbruksvård ställs krav rörande kvalitet som inte följs upp. Revisionskontoret vill framhålla att alla krav som ställs i en upphandling är kostnadsdrivande. Nämnderna bör därför inte ställa fler krav än de har möjlighet och avsikt att följa upp.



INNEHÅLL

Sid

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund och syfte.....	1
1.2	Avgränsning och metoder.....	1
1.3	Revisionsfrågor.....	1
2	Stadens missbruksvård	1
2.1	Inledning.....	1
2.2	Upphandlad missbruksvård.....	2
2.3	Stadens organisation för missbruksvård.....	2
3	Resultat av revisionskontorets granskning.....	3
3.1	Inledning.....	3
3.2	Samordning	3
3.3	Avtalstrohet	3
3.4	Leverantörernas seriositet	3
3.5	Kvalitet.....	4
3.6	Dokumentation.....	4
3.7	Fakturerade priser.....	5
4	Revisionskontorets bedömning och slutsatser	5

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Stadens nämnder är beroende av konsulter och entreprenörer för betydande delar av verksamheten. Andelen upphandlad verksamhet är omfattande och förväntas dessutom öka under innevarande mandatperiod. Därför är det viktigt att nämndernas styrning, uppföljning och kontroll av de externa utförarna fungerar väl.

Granskningen är en fristående del i en bredare granskning av nämnders styrning och kontroll av externa utförare. Syftet är att bedöma hur nämnder följer ingångna avtal samt kontrollerar och följer upp det som avtalats.

Granskningen har genomförts av Johan Blomberg och Eva Lundberg vid revisionskontoret.

1.2 Avgränsning och metoder

Revisionskontoret har genomfört en granskning av hur stadens ramavtal för missbruksvård följs och följs upp. Socialtjänstnämnden genomförde under 2007 en upphandling för sin egen räkning och för stadens 14 stadsdelsnämnder. Granskningen är begränsad till stadsdelsnämnderna Hägersten-Liljeholmen och Södermalm samt till socialtjänstnämnden.

Stadens ramavtal för missbruksvård omfattar många kategorier. Denna granskning omfattar olika former av heldygnsvård och boenden. Öppenvård ingår inte.

Granskningen bygger på genomgång av personakter, gällande avtal, utdrag från ekonomisystemet samt intervjuer med chefer och handläggare inom socialtjänsten.

1.3 Revisionsfrågor

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor.

1. Framgår det tydligt av det ingångna avtalet vad som faktiskt ska levereras?
2. Genomför nämnderna en aktiv och tillfredsställande avtalsuppföljning samt kontroll av entreprenörer under avtalstiden?

2 Stadens missbruksvård

2.1 Inledning

Socialtjänstlagen lägger stor vikt vid den enskildes valfrihet och rätt att påverka val samt utformning av den individuella missbruksvården. Vård- och behandlingsinsatser ska så långt som möjligt ske på frivillig väg. Enligt Socialtjänst-

lagen har kommunerna det yttersta ansvaret för att personer med missbruksproblem får den hjälp och vård som de behöver för att komma ifrån sitt missbruk. I Stockholms stad ligger detta ansvar på de 14 stadsdelsnämnderna och socialtjänstnämnden.

Stadens missbruksvård drivs i egen regi, av frivilligorganisationer med stöd från staden och av upphandlade externa utförare. Vården består till största delen av insatser vid behandlingshem, stöd- och omvårdnadsboende samt insatser inom öppenvård. Under en månad är i genomsnitt ca 3 500 personer aktuella inom stadens missbruksvård.

2.2 Upphandlad missbruksvård

Staden har sedan flera år tillbaka upphandlat missbruksvård i form av ramavtal. De nuvarande avtalen upphandlades under 2007 och gäller för perioden januari 2008 till och med december 2009 med möjlighet till ett plus ett års förlängning. Avtalen omfattar 60 utförare som tillsammans har 90 ramavtal med staden inom 17 olika vårdkategorier. I samband med upphandlingens genomförande beräknades avtalsvärdet till knappt 240 miljoner kronor per år. Upphandlingen är konstruerad så att det är möjligt för staden att köpa insatser från utförare utanför ramavtalen.

2.3 Stadens organisation för missbruksvård

Socialtjänstnämnden ansvarar för kommunövergripande frågor rörande missbruksvård, vidare ansvarar nämndens enhet för hemlösa för missbruksvården för de personer i Stockholm som är hemlösa. Varje stadsdelsnämnd ansvarar för missbruksvården för de personer som är skrivna inom stadsdelen i fråga.

Socialtjänstförvaltningen samordnar ett nätverk för stadens missbruksvårdschefer vid stadsdelsförvaltningarna och berörda chefer vid enheten för hemlösa. Genom nätverket har cheferna deltagit i upphandlingen av stadens ramavtal för missbruksvård. De deltar även i uppföljning av dessa avtal.

Stadsdelsnämnderna driver öppenvård i form av dagvård i egen regi. Dessutom driver socialtjänstnämnden och några av stadsdelsnämnderna ett antal behandlingshem, omvårdnads- och stödboenden med mera. Staden ger ekonomiskt bidrag till ett antal frivilligorganisationer som driver missbruksvård, bland annat Frälsningsarmén och Stadsmissionen.

3 Resultat av revisionskontorets granskning

3.1 Inledning

Enligt stadens upphandlingspolicy med tillhörande anvisningar är det av stor vikt att nämnderna följer upp hur de respektive leverantören fullgör sina respektive delar enligt avtal samt samverkar för att utveckla affärsrelationen.

3.2 Samordning

Socialtjänstnämnden har ett övergripande ansvar för samordning och uppföljning av avtalen. Som tidigare nämnts deltar stadens missbruksvårdschefer genom det gemensamma nätverket i upphandlingen och utvärdering av den externa missbruksvården. Nätverket har fram till och med första halvåret 2008 letts av en person på socialtjänstförvaltningen som har arbetat heltid med upphandling av och uppföljning av missbruksvårdsavtalen. Från hösten är tjänsten förändrad. Betydligt mindre tid kommer att läggas på samordning och uppföljning av missbruksvårdsavtalen.

3.3 Avtalstrohet

Socialtjänstlagen lägger stor vikt vid den enskildes valfrihet och rätt att påverka val och utformning av vårdinsatser. Upphandlingen är därför utformad så att det ska finnas många vårdgivare med olika inriktningar. Stadens ambition är att avrop i första hand ska ske utifrån den enskildes önskemål och behov och enligt upphandlingens utfall. Staden har dock möjlighet att köpa insatser från utförare utanför ramavtalen.

På de tre granskade nämnderna fattas alla beslut om placering av klienter hos vårdgivare utanför ramavtalen av respektive missbruksvårdschef. Socialtjänstnämnden har hittills inte gjort någon uppföljning av hur stor andel placeringar som skett inom respektive utom de nu gällande ramavtalen. Nämndens uppföljningar av tidigare missbruksvårdsavtal visar på en hög avtalstrohet, vilket även styrks av de uppgifter som de granskade nämnderna lämnat till revisionskontoret för 2008. Andelen placeringar hos externa vårdgivare utanför ramavtalen understiger två procent vid både Hägersten-Liljeholmen och Södermalm. Motsvarande siffra för enheten för hemlösa är knappt tio procent

3.4 Leverantörernas seriositet

Enligt stadens policy för upphandling och konkurrens ska staden i alla avtalsförhållanden fortlöpande under hela avtalsperioden följa upp utförarens seriositet ekonomiskt och juridiskt. Ramavtalen för missbruksvård är skrivna så att en sådan uppföljning är möjlig. Granskningen visar att kontroll av seriositeten hos utförarna skedde i samband med anbudsutvärderingen 2007. Därefter sker ingen löpande kontroll av utförarnas seriositet.

Förvaltningarna har möjlighet att köpa vård hos utförare utanför ramavtalen. Då de granskade förvaltningarna köper missbruksvård utanför ramavtalen, vilket sker i mindre utsträckning, så genomförs ingen seriositetskontroll av de utförare man direktupphandlar.

3.5 Kvalitet

Enligt ramavtalens § 4.1 ska verksamheten utföras enligt socialtjänstlagens mål och intentioner, enligt socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd samt bedrivs enligt gällande lagstiftning i övrigt. Socialtjänstlagen är en ramlag och den refererade paragrafen i avtalen är en portalparagraf. De intervjuade anser att lagens skrivningar och övriga råd och föreskrifter är allmänna och övergripande och därför svåra att följa upp. Nämndernas uppföljning utgår ifrån den enskilda klientens placering, inte från skrivningen i ramavtalen.

Enligt ramavtalens § 4.10 kommer beställaren att följa upp avtalen, dels genom sammanställningar av erfarenheter från individuella placeringar dels genom generella uppföljningar av i anbudet utlovad kvalitet. Som beställare är de granskade nämnderna intresserade av om vården leder till förbättringar för klienterna. Deras uppföljning är begränsad till den individuella placeringen och omfattar inte den kvalitet som utlovas i anbudet.

I förfrågningsunderlaget ställer staden krav på utförarnas ledningspersonal. Minst en person i ledningen ska ha ingående kunskaper om tillämpliga lagar, förordningar med mera, samt ha en relevant utbildning och arbetslivserfarenhet. Av ramavtalen framgår dessutom att entreprenören vid utförandet av uppdraget endast ska använda personal med adekvat kompetens och personlig lämplighet. Personalens kompetens kontrollerades i samband med anbudsutvärderingen. Därefter sker ingen löpande kontroll av kompetensen hos utförarnas personal.

3.6 Dokumentation

För varje klient som kommer i kontakt med missbruksvården ska en så kallad personakt upprättas. I akten ska finnas personuppgifter, beslut om eventuella insatser, syftet med insatsen, med mera. För att verifiera hur avtalen efterlevs i praktiken har revisionskontoret granskat 18 personakter inom missbruksvården. På respektive granskad stadsdelsförvaltning har 5 akter granskats, vidare har 8 akter granskats på enheten för hemlösa. Akterna har valts slumpmässigt.

I stadens regler för ekonomisk förvaltning (4 kap, § 5) anges att *”information om alla beställningar som görs genom avrop eller upphandling skall dokumenteras. Kraven på dokumentation styrs dels av lag, dels av stadens behov av att kunna analysera och förklara sitt agerande i upphandlingsärenden.”* I samtliga granskade fall saknas ett av beställaren och leverantören ömsesidigt undertecknat avropsavtal om vård för de aktuella klienterna.

Som tidigare nämnts så lägger socialtjänstlagen stor vikt vid den enskildes valfrihet och rätt att påverka val av, samt utformning av den individuella missbruksvården. Detta framhålls även i förfrågningsunderlaget, där det står att staden tar stor hänsyn till den enskilde klientens valfrihet och rätt att påverka val och utformning av insats. Trots detta saknar 14 av 18 granskade akter information som verifierar att ett samråd kring placeringen har skett mellan klienten och stadens handläggare.

Enligt ramavtalen ska syftet med en placering framgå av en särskilt upprättad arbetsplan som biläggs avropsavtalen. Ansvarig för planens upprättande är stadens handläggare. Med arbetsplanen som grund ska entreprenören upprätta en genomförandeplan. Slutligen ska entreprenören, senast fem dagar efter avslutad placering, skicka en skriftlig slutrapport med bedömning av resultatet av behandlingen till beställaren.

Kravet på skriftlig rapportering från vårdgivaren är kopplat till beställarens skriftliga arbetsplan och uppdraget. Någon form av arbetsplan eller genomförandeplan finns som regel. Slutrapport finns i 2 av de granskade akterna, 5 placeringar är pågående medan 11 avslutade insatser saknar slutrapport.

3.7 Fakturerade priser

De tre granskade förvaltningarna har fungerande rutiner för hur uppföljning och kontroller av inkommande fakturor för missbruksvård ska ske. Däremot konterar enheten för hemlösa fakturor på ett sätt som försvårar uppföljningen av enhetens faktiska kostnader. Kostnader för klienter som genomgår vård inom socialpsykiatri konteras som om klienterna var föremål för missbruksvård.

4 Revisionskontorets bedömning och slutsatser

Vid gemensamma upphandlingar är det viktigt att de deltagande nämnderna fastställer vem som samordnar och har ett övergripande ansvar för avtalsbevakning och uppföljning. I de granskade ramavtalen för missbruksvård är det tydligt att socialtjänstnämnden har det ansvaret. Nämnden har hittills också drivit samordning och uppföljning med de deltagande stadsdelsnämnderna på ett aktivt sätt. Missbrukschefer i staden är väl förtrogna med innehåll m.m. i ramavtalen och avtalstroheten är god. Det är viktigt att socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden även i fortsättningen prioriterar arbetet med samordning och uppföljning av missbruksvårdsavtalen.

Vid upphandlingen av ramavtalen kontrollerade socialtjänstnämnden seriositeten hos utförarna. Nämnden bör också kontrollera seriositeten hos utförarna med ramavtal under pågående avtalsperiod.



De nämnder som ingår i ramavtalen har möjlighet att köpa vård från vårdgivare utanför ramavtalen. När så sker måste beställande nämnd kontrollera seriositeten hos den aktuella vårdgivaren.

De granskade nämnderna tecknar inga skriftliga avropsavtal vid köp av plats hos externa vårdgivare. Revisionskontoret vill framhålla att alla beställningar som görs genom avrop eller upphandling ska dokumenteras och undertecknas av bägge parter.

Socialtjänstlagen liksom de som arbetar med missbruksvård betonar vikten av klientens delaktighet vid val av vårdgivare och inriktning. Ramavtalen erbjuder ett stort utbud av vårdgivare samtidigt som de tillåter att nämnderna köper vård från andra utförare. Revisionskontoret vill betona vikten av dokumentation, nämnderna måste kunna verifiera klienternas delaktighet i utformningen av den egna vården.

En god avtalsuppföljning på individnivå innebär, enligt revisionskontoret, att resultatet av en behandling dokumenteras. En skriftlig slutrapport saknas i en stor del av de granskade personakterna. Nämnderna måste kräva in skriftliga rapporter från vårdgivarna om behandlingarnas resultat. Sådana rapporter är också en förutsättning för att på övergripande nivå kunna analysera effekter av olika behandlingar och andra vårdinsatser.

För att kostnadsuppföljningen ska bli rättvisande måste alla fakturor konteras på den verksamhet de avser.

I upphandlingen om ramavtal för missbruksvård ställs allmänna krav rörande kvalitet som i praktiken är svåra att följa upp. Revisionskontoret vill framhålla att alla krav som ställs i en upphandling är kostnadsdrivande. Nämnderna bör därför inte ställa fler krav än de har möjlighet och avsikt att följa upp.

Jan-Erik Ek
Enhetschef

Johan Blomberg
Revisor