



Uppföljning av externa utförare inom socialtjänsten Nr 3, 2014

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-125/2013

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. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

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

Till
Socialnämnden
Norrmalms stadsdelsnämnd
Rinkeby-Kistas stads-
delsnämnd
Enskede-Årsta-Vantörs stads-
delsnämnd

Uppföljning av externa utförare inom Socialtjänsten

Revisorsgrupp 1 har den 18 februari 2014 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 3/2014).

Granskningen visar att socialnämndens avtalsuppföljning i allt väsentligt fungerar tillfredställande. Dock brister stadsdelsnämnderna i sin uppföljning av individuella avtal samt i uppföljningen av lojaliteten till ramavtalet. Det finns även brister i stadsdelsnämndernas uppföljning av enskilda placeringar.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden, Norrmalms stadsdelsnämnd, Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd och Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 28 maj 2014. Rapporten överlämnas också till övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Maria Lindgren Persson
Sekreterare

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och stadsdelsnämnderna har en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende insatser för barn och ungdomar i hem för vård eller boende (HVB) som utförs av externa utförare.

Sammanfattningsvis bedöms staden i delar ha en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende insatser för barn och ungdomar i hem för vård eller boende som utförs av externa utförare. Socialnämndens avtalsuppföljning bedöms i allt väsentligt fungera tillfredställande. Ansvar för avtalsuppföljning och uppföljning av enskilda placeringar är tydligt angivna och definierade i förfrågningsunderlag, reglementen, policys och anvisningar.

Socialnämnden är ansvarig för avtalsuppföljningen av det ramavtal som stadsdelsnämnderna har möjlighet att avropa platser ifrån och placera barn och ungdomar och deras familjer. Stadsdelsnämnderna har ansvaret för uppföljning och förvaltning av avtal de själva tecknar. Stadsdelsnämnderna ansvarar för utredning och uppföljning av insatser för barn och ungdomar.

Socialnämnden har en formaliserad avtalsuppföljningsprocess dock tar nämnden inte del av resultatet från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsyn i sin planering och uppföljning.

Stadsdelsnämndernas uppföljning av individuella avtal behöver utvecklas. Det saknas till stora delar formaliserade processer som tydliggör ansvar, planering och uppföljning av tecknade individuella avtal. Uppföljning av individuellt tecknade avtal sker i begränsad utsträckning. Det saknas även i flera fall dokumenterade motiv till avsteg från ramavtalet. Stadsdelsnämndernas uppföljning av lojaliteten mot tecknade avtal är även den begränsad och behöver utvecklas.

Stadsdelsnämndernas uppföljning av enskilda placeringar är i delar ett utvecklingsområde. Det finns brister i uppföljningen av beviljade enskilda insatser, det saknas i några fall upprättade vårdplaner och genomförandeplaner.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	2
Metod	2
Insatser för barn- och ungdomar i HVB	3
Granskningens resultat	6
Uppföljningsansvaret	6
Ledning och styrning	7
Uppföljning och kontroll	11
Analys, slutsatser och bedömning	16
Socialnämndens och stadsdelsnämndernas uppföljningsansvar	16
Uppföljningsbara mål och krav	16
Uppföljning och struktur för uppföljning	17
Rekommendationer	18
Bilaga 1 - Intervjuförteckning	19

Inledning

Revisionskontoret har granskat stadens styrning och uppföljning av insatser för barn och ungdomar i hem för vård eller boende (HVB) som utförs av externa utförare.

Bakgrund

Stadsdelsnämnderna ansvarar för insatser till barn och ungdomar som riskerar fara illa eller som genom kriminalitet och/eller missbruk riskerar att skada sin egen hälsa och utveckling. Socialnämnden ansvarar för att utarbeta riktlinjer för socialtjänsten i staden och för uppföljningen av stadens samlade socialtjänstverksamhet.

Socialnämnden och stadsdelsnämnderna har upphandlat platser (enligt LOU) hos externa utförare, för att komplettera stadens egen verksamhet avseende vårdinsatser för barn, ungdomar och familjer. Insatserna avser bl.a. olika former av HVB, jourhemsverksamhet, familjehemsvård, stödboenden och öppenvård. Stadsdelsnämnderna utgör egna upphandlande myndigheter och beslut om insatser tas i den stadsdel där den enskilde bor.

Vid en bristande avtals-, verksamhets- och individuppföljning finns risken att staden inte erhåller det resultat som förväntas utifrån avtal, uppdrag och beviljade insatser. Med andra ord finns risken att individen inte får de insatser den är i behov av eller att insatserna inte håller tillräcklig kvalitet.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden och stadsdelsnämnderna har en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende insatser för barn och ungdomar i hem för vård eller boende (HVB) som utförs av externa utförare.

Som underlag för att besvara granskningens syfte ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är uppföljningsansvaret avseende avtalade externa utförare tydligt definierat mellan socialnämnden och stadsdelsnämnder?
- Har nämnderna fastställt konkreta uppföljningsbara mål avseende insatser för barn och ungdomar placerade i HVB?
- Har respektive nämnd en ändamålsenlig struktur för uppföljning och kontroll som säkerställer att staden erhåller

det resultat som förväntas utifrån avtalade mål och krav samt utifrån beviljade insatser för den enskilde?

- Är nämndens uppföljning av verksamhet som utförs i egen regi och verksamhet som utförs i extern regi likvärdig?

Granskningen avgränsas till att omfatta HVB och placeringar som sker med stöd av socialtjänstlagen. Granskningen omfattar stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Enskede-Årsta-Vantör och Norrmalm samt socialnämnden.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för den här granskningen är följande:

- Stadens och nämndernas plan och budget för 2013
- Regler för ekonomisk förvaltning (2012:10)
- Socialnämndens och stadsdelarnas reglementen
- Stockholms stads upphandlingspolicy (2007-03-26)
- Anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning (2011-01-10)
- Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd avseende socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård och boende (SOSFS 2012:11).
- Socialstyrelsens föreskrift och allmänna råd avseende hem för vård och boende (SOSFS 2003:20)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Riktlinjer för handläggning och dokumentation inom individ- och familjeomsorgen, barn- och ungdomsärenden (KS 2009-11-30)
- Socialtjänstförordningen (2001:937)
- Kommunallagen (1991:900)

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning, semi-strukturerade djupintervjuer och telefonintervjuer (bilaga 1).

En verifierande aktgranskning har skett av totalt 23 akter avseende placeringar i HVB för barn och unga. Aktgranskningen har inriktats på det som lagstiftningen ställer som krav på uppföljning av exempelvis vårdplaner, genomförandeplaner samt på kommunikation med vårdnadshavare, vårdare och det placerade barnet eller ungdomen. Det har även genomförts en verifierande avstämning av förvaltningarnas individuppföljning per telefon med föreståndare

för tre externa HVB-utförare inom ramavtalet avseende insatser för barn, ungdomar och familjer.

Granskningen har genomförts av Martin Andersson (projektledare) och Thomas Bonell vid revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna.

Insatser för barn- och ungdomar i HVB

Stadsdelsnämnderna har det övergripande ansvaret för de insatser som genomförs inom individ och familjeomsorgen inom sina geografiska områden.¹ Socialnämnden utarbetar riktlinjer för socialtjänsten i Stockholms stad och har ett övergripande ansvar för uppföljning av stadens samlade socialtjänstverksamhet. Som ett komplement till stadens egenregiverksamhet upphandlar socialnämnden privata alternativ för utförandet av insatser för barn, ungdomar och familjer.

Lagstiftningens krav på avtal-, kvalitet- och verksamhetsuppföljning

Socialtjänsten har enligt kommunallagen och socialtjänstlagen möjlighet att, genom att sluta avtal, lämna över uppgifter på en extern utförare så länge det inte handlar om myndighetsutövning. Staden ska genom avtalet försäkra sig om att insatserna utförda av en extern utförare uppfyller kraven som ställs i socialtjänstlagen.²

Stadens ansvar för uppföljning av verksamheten framgår av kommunallagen. När verksamhet läggs ut på en extern utförare måste staden, genom avtal, säkerställa sin och allmänhetens möjlighet till insyn, uppföljning och kontroll av verksamheten.³ Nämnden har en skyldighet att följa upp kommunal verksamhet som drivs i egen så väl som i extern regi. Socialnämnden har ansvaret för att se till att verksamheten bedrivs enligt forskrifter, kommunfullmäktiges mål och riktlinjer samt att den har en tillräcklig intern kontroll och drivs i övrigt på ett tillfredsställande sätt.⁴ Både socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen ställer krav på vårdens och verksamhetens kvalitet och att den ska utvecklas och fortlöpande säkras.⁵ Socialstyrelsens föreskrift (SOSFS 2011:9) ställer bl.a. krav på ett ledningssystem som säkrar verksamhetens kvalitet. Föreskriften definierar kvalitet med att

¹ Kfs 2010:5 - Stadsdelsnämndernas reglemente

² SoL kap 7 § 2

³ KL 3 kap § 19

⁴ KL 6 kap § 7

⁵ SoL 3 kap § HSL § 31

verksamheten ska uppfylla krav och mål enligt lagar och föreskrifter inom hälso- och sjukvården, socialtjänst och LSS.

Lagstiftningens krav på uppföljning av placeringar av barn och ungdomar inom socialtjänsten

Enligt socialtjänstlagen⁶ ska nämnden arbeta förebyggande och förhindra att barn och ungdomar far illa. Socialtjänsten har ansvaret att stödja och hjälpa de barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Om barnets bästa⁷ motiverar det kan vården och fostran ske utanför det egna hemmet, vilket kan ske genom placering i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (HVB).

Med HVB avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende.⁸ Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt.

Nämnden ansvarar för att den enskilde vid placeringen får sina behov tillgodosedda, d.v.s. god vård och fostran. Utgångspunkten ska vara att varje insats är individuellt anpassad efter den enskildes egna önskemål och behov samt främjar samhörighet med anhöriga.⁹ Målet om god vård kräver omsorgsfullt planerade placeringar och en noggrann uppföljning av hur barnet eller ungdomen utvecklas.

Nämnden har det sammanhållande ansvaret för att den enskilde får det stöd och hjälp den behöver i ett nära samarbete med utföraren.¹⁰ Socialtjänstlagen ställer även tydliga krav på uppföljning av socialtjänstens placeringar. Nämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.¹¹ Vidare ska en vårdplan upprättas för den vård som nämnden avser att anordna och en genomförandeplan över hur vården ska genomföras.¹² Det övergripande syftet med vårdplanen är att tydliggöra mål och medel utifrån det enskilda barnets behov. Genomförandeplanen konkretiserar innehållet i vårdplanen och tydliggör ansvar och roller mellan den som ger vården, vårdnadshavaren, socialtjänsten och eventuellt andra verksamheter.

⁶ SoL 5 kap § 1

⁷ Socialstyrelsen, Barn och unga i familjehem och HVB (2013), s. 41.

⁸ SoF 3 kap § 1

⁹ SoL 6 kap § 1

¹⁰ SoF 3 kap § 4

¹¹ SoL 6 kap § 8

¹² SoL 11 kap § 3

Statlig tillsyn av hem för vård eller boende

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) bedriver tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet och hälso- och sjukvården samt över hälso- och sjukvårdspersonal i deras yrkesutövning. Syftet med tillsynen är att upptäcka och påtala brister som kan påverka säkerheten för den enskilde, samt att kontrollera att verksamheterna uppfyller lagstadgade krav och upprätthåller en god kvalitet.¹³

Enligt socialtjänstlagen¹⁴ kan hem för vård och boende bedrivas i enskild eller offentlig regi. För enskild verksamhet krävs tillstånd från IVO, medan kommunerna har en skyldighet att anmäla till IVO när en verksamhet startar. Det är samma krav på kvalitet oavsett driftsform. IVO ska enligt socialtjänstförordningen¹⁵ göra regelbundna inspektioner av bl.a. HVB för barn och unga. Inspektionerna ska göras minst två gånger per år, varav minst en av inspektionerna ska vara oanmäld. Den som genomför inspektionen ska samtala med de barn och ungdomar som samtycker till det. Syftet med bestämmelsen är att stärka skyddet för barn och unga.

Stadsdelsnämnden och den som bedriver enskild verksamhet är skyldiga enligt socialtjänstlagen att anmäla allvarliga eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden till IVO. Enskilda utförare är dessutom skyldiga att informera berörd stadsdelsnämnd om denna anmälan.¹⁶

Placeringar av barn- och ungdomar i Stockholms stad

Under år 2012 var 2 225 barn och ungdomar i Stockholm placerade utanför det egna hemmet i någon placeringsform. Av dessa personer var 300 placerade i HVB, varav 29 personer placerades av Rinkeby-Kista, 35 personer av Enskede-Årsta-Vantör och 19 personer av Norrmalm.¹⁷

Under år 2012 köpte stadsdelsnämnderna platser i HVB för ca 104 mkr. Enskede-Årsta-Vantörs köp motsvarade ca 15,9 mkr, Rinkeby-Kistas ca 9,3 mkr och Norrmalms ca 4 mkr.¹⁸

¹³ SoL kap 13

¹⁴ SoL kap 7 § 1

¹⁵ SoF kap 3 § 19

¹⁶ SoL kap 14 § 7

¹⁷ Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2012 (Dnr: 3.1-233/2013)

¹⁸ Utdrag ur ekonomisystemet avseende köp av HVB (egen regi och extern regi)

Granskningens resultat

Uppföljningsansvaret

Det är kommunens socialnämnd som enligt lagstiftningen har ansvaret att följa upp verksamhet som bedrivs av en extern utförare. Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs enligt forskrifter, kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, har en tillräcklig intern kontroll och drivs i övrigt på ett tillfredsställande sätt. I Stockholm stad har en stor del av det ansvar och uppgifter som åligger en socialnämnd flyttats till stadsdelsnämnderna.

Iakttagelser

Enligt stadens regler om ekonomisk förvaltning är varje nämnd egna upphandlande myndigheter.¹⁹ Socialnämnden genomförde tillsammans med samtliga stadsdelsnämnderna en s.k. gemensam ramavtalsupphandling av insatser för barn, ungdomar och familjer år 2011. Enligt Stockholm stads upphandlingspolicy ligger det yttersta ansvaret för en upphandling och det träffade avtalet på den upphandlade enheten.

Socialnämnden

Enligt socialnämndens verksamhetsplan har nämndens ansvarsområden delats in i ett stadsövergripande uppdrag och ett drifts-åtagande. Inom ramen för nämndens driftsåtagande finns det både egna verksamheter och upphandlade verksamheter, exempelvis institutionsvård för vuxna, barn och ungdomar, familjehem. Nämnden ska tillhandahålla ett varierat utbud av institutioner och platser för barn och ungdomar i HVB och familjehem mot ersättning av en beställande stadsdelsnämnd.

Socialnämnden ansvarar för stadens gemensamma upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling inom nämndens ansvarsområde.²⁰ Stadsdelsnämnderna har möjlighet att delta i dessa upphandlingar.

Socialförvaltningen har uppdraget att ansvara för stadens gemensamma upphandling av enskilda platser och entreprenader avseende hem för vård eller boende. Socialnämndens ansvar för avtalsuppföljningen framgår även i förfrågningsunderlaget avseende insatser för barn ungdomar familjer.

¹⁹ Stockholms stads budget 2013, bilaga 8:1

²⁰ Kfs 2011:4 - Reglemente för socialnämnden

Inom socialförvaltningen är ansvaret för upphandling och uppföljning uppdelat mellan olika avdelningar. Upphandlingsenheten inom den administrativa avdelningen ansvarar för upphandling av enskilda platser och entreprenader. Enheten ansvarar även för att följa upp de tekniska delarna i ramavtalen och att företagen betalar sina skatter och avgifter. Enheten för organisations- och föreningsstöd inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor ansvarar för uppföljning av de mål och krav som finns för insatserna i ramavtalet. Uppföljningen av entreprenader och egen regi ansvarar socialtjänstavdelningen för.

Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna leder och styr socialtjänsten inom sitt område.²¹ Detta innebär att stadsdelsnämnderna har fått ansvaret för de uppgifter som ankommer på en socialnämnd enligt lagstiftningen. Stadsdelsnämnden ansvarar för utredning, placering och uppföljning av barn och ungdomar som har behov av ett hem för vård eller boende. Den stadsdelsnämnd där insatsen är beviljad har därmed ansvaret för att följa upp att den är utförd enligt stadens och lagstiftningens krav.

Samtliga stadsdelsnämnder har deltagit i den gemensamma ramavtalsupphandlingen av insatser för barn, ungdomar och familjer år 2011. Stadsdelsnämnderna har möjlighet att genomföra lokala direktupphandlingar och sluta s.k. individuella avtal när ramavtalet inte uppfyller verksamhetens behov. Nämnden är då som upphandlande enhet ansvarig för avtalsuppföljningen.

Ledning och styrning

Socialtjänstens verksamhet styrs av främst av lagstiftning, stadens mål och olika styrdokument. Ett viktigt styrdokument är Stockholms stads budget som innehåller mål och uppdrag för respektive nämnd. Budgeten bryts ner till verksamhetsplaner på förvaltnings- och enhetsnivå, av respektive nivå, för att utgöra verktyg för verksamhetsstyrning för nämnderna. Avtal och kravspecifikationer i förfrågningsunderlag är det viktigaste styrdokumentet för att styra externa utförare och skapar förutsättningar för nämnden att följa och kontrollera denna verksamhet.

²¹ Kfs 2010:05 - Stadsdelsnämndernas reglemente

lakttagelser

Stadens och nämndernas mål

Socialnämnden har i verksamhetsplan 2013 antagit ett nämndmål som kan kopplas till barn- och ungdomsinsatser. Nämnden har dock inte antagit några uppföljningsbara mål eller indikatorer kopplade till nämndmålet.

Samtliga av de granskade stadsdelsnämnderna har antagit nämndmål om kan knytas an till barn och ungdomsinsatser. Det är dock endast Rinkeby-Kista som har både indikatorer och aktiviteter kopplade till målet.

Ramavtalet avseende insatser för barn och ungdomar

År 2011 kartlade socialförvaltningen, med hjälp av en enkätundersökning, behovet av insatser för barn, ungdomar och familjer inom samtliga stadsdelar. Resultatet visade att det fanns ett behov av tjänster utförda av externa utförare motsvarande nästan 200 mkr. Socialnämnden genomförde därför, tillsammans med stadsdelsnämnderna, en gemensam ramavtalsupphandling för att ge staden ett differentierat utbud av vårdinsatser för målgruppen utöver det som bedrivs i egen regi. Insatserna i upphandlingen avsåg följande huvudkategorier:

- Akut och utredning och korttidsvård i form av HVB och Jourhemsverksamhet
- HVB för längre tids behandling för barn, ungdomar och familjer
- Förstärkning till familjehemsvård och stöd till placerade barn/ungdomar
- Stödboenden
- Strukturerad öppenvård (mellanvård)
- Öppenvård

Varje kategori ovan delades ytterligare in totalt 27 undergrupper efter exempelvis ålder, kön eller annan målgrupp. Ramavtalet är förlängt två år och gäller till och med den 31 december 2015.

Enligt intervjuerna med socialförvaltningens upphandlingsenhet är kategorierna i upphandlingen för många, otydliga och trubbiga vilket inneburit problem för handläggarna inom stadsdelsnämnderna när de ska välja ett boende. Ovanstående problem framkom även vid intervjuerna med stadsdelarna. Det angavs även att de saknar vissa kategorier av insatser vilket många gånger kan vara ett skäl till varför de är tvungna att placera utanför ramavtalet. Exempelvis när

placeringar görs tillsammans med barn- och ungdomspsykiatri eller när den unga har ett mindre funktionshinder. Socialförvaltningen planerar att göra nästkommande upphandling tydligare.

Förfrågningsunderlaget anger förutsättningar, uppdrag, krav och villkor för upphandlingen och leverantören. Förutom allmänna anbudsföreskrifter innehåller förfrågningsunderlaget en kravspecifikation med krav på leverantören och dess tjänster. Förfrågningsunderlaget innehåller även s.k. kommersiella villkor.

I förfrågningsunderlaget ställer staden krav på att utföraren ska ha rutiner och metoder för hur klagomål och synpunkter från vårdtagare, anhöriga och beställare ska tas om hand, utredas och vid behov åtgärdas. Klagomål och vidtagna åtgärder ska omgående redovisas för stadsdelsnämnden. Det finns också krav på kvalitetssäkring genom uppföljning, utvärdering och utveckling. Det vill säga att det bl.a. ska finnas system och rutiner som säkrar utlovad kvalitet på vård och boende enligt anbud och genomförandeplaner. Det ställs även krav på uppföljning och utveckling av behandlingsmetoder och att det i verksamhetens utveckling tas hänsyn till enskilda synpunkter och klagomål samt forskning och tillsyn.

Enligt anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning ska verksamhetens kvalitet, kvalitetsutveckling, hur innehåll ska följas upp, rutiner för klagomål och särskilt viktiga faktorer med avgörande betydelsen för kvalitén regleras i avtalet eller framgå i förfrågningsunderlaget. Det ska framgå i avtalet under vilka former parterna ska följa upp och utveckla verksamheten under avtalsperioden. Det ska även finnas med avtalsklausuler i alla upphandlingar av vård och omsorg som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden. Det ska där det är lämpligt finnas incitamentklausuler. I förfrågningsunderlaget framgår klausuler avseende Lex Sarah d.v.s. krav på att det finns rutiner för att hantera, rätta till och rapportera brister och risk för missförhållanden till Socialstyrelsen och till berörd nämnd enligt stadens anvisningar.

Staden har ställt följande krav på uppföljning och kontroll i förfrågningsunderlaget:²²

”Staden har rätt att kontrollera och följa upp verksamheten. Staden ska för detta ändamål äga tillträde till de lokaler där verksamhet bedrivs samt få tillgång till sådana uppgifter om

²² Förfrågningsunderlaget, sid. 35

verksamheten som staden anser vara erforderliga. Staden ska ha rätt att ta del av utförarens verksamhetsberättelse och bokslut om staden så önskar. Stadens revisorer ska äga rätt att på samma sätt som i verksamhet i kommunal regi kontrollera och utvärdera verksamheten.”

Utföraren är skyldig att meddela socialförvaltningen och berörd stadsdelsförvaltning om kritik från IVO eller om IVO har påbörjat diskussioner om att dra in eller har dragit in utförarens tillstånd. Utföraren ska även skicka kopior av IVO:s tillsynsrapporter och eventuella förläggande till socialförvaltningen eller till stadsdelsförvaltningarna.²³ Intervjuerna med både socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna visar dock att detta sällan sker.

Staden har enligt förfrågningsunderlaget rätt att omedelbart häva avtal om utföraren gör sig skyldig till kontraktsbrott eller inte kan fullgöra sina skyldigheter vad gäller socialförsäkringsavgifter och skatter, försätts i konkurs eller inte kan eller förväntas kunna fullgöra sina åtaganden. Om utföraren inte rättar till eventuella brister inom skälig tid har staden rätt att göra avdrag på ersättning eller rätta till bristen på utförarens bekostnad.²⁴

Det finns ett nätverk med representanter från socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna, där information om upphandlingen och rutiner för avrop lämnas. När en stadsdelsnämnd gör ett avrop från ramavtalet ska ett särskilt avropsavtal upprättas mellan förvaltningen och utföraren för den enskilda placeringen/insatsen. Både aktgranskning och intervjuer vittnar dock om att det i flertalet fall saknas upprättade avropsavtal.

Lokala upphandlingar avseende hem för vård eller boende
Stadsdelsnämnderna har möjlighet att genomföra lokala direktupphandlingar och sluta individuella avtal med utförare om deras behov inte kan tillgodoses inom ramavtalet. Socialförvaltningen har utarbetat särskilda mallar som ska användas vid avsteg från ramavtalet och tecknandet av individuella avtal. Vid avsteg från ramavtalet enligt LOU ska stadsdelsnämnderna beskriva anledning till avsteg, brukaren det avser, samt vilken verksamhet och kategori som avsteget avser.

Aktgranskningen visar att dokumentation av avsteg från ramavtalet saknades för samtliga granskade akter i Enskede-Årsta-Vantör och i

²³ Förfrågningsunderlaget

²⁴ Ibid

flertalet akter i Rinkeby-Kista. Däremot fanns det inom Norrmalm avstegsdokument för samtliga avsteg från ramavtalet.

Det finns en särskild avtalsmall som kan användas när individuella avtal upprättas, det vill säga avtal stadsdelsnämnderna tecknar med utförare som inte ingår i ramavtalet. Avtalsmallen innehåller bl. a. uppgifter om den enskilde utföraren, omfattningen av insatsen, beställning av insats, utförarens åtagande, genomförandeplan, ersättning och fakturering. Den innehåller även krav om samarbetet mellan beställare, utförare och andra myndigheter samt tvist, kontaktpersoner och övriga upplysningar.

Både aktgranskning och intervjuer har vittnat om att Enskede-Årsta-Vantör och Rinkeby-Kista inte har använt stadens avtalsmall i någon större utsträckning. Istället används den externa utförarens avtalsförslag. Norrmalm har dock använt sig av en egen avtalsmall som de har utformat tillsammans med juridiska avdelningen.

Det framkommer i intervjuerna med stadsdelarna att Enskede-Årsta-Vantör och Rinkeby-Kista saknar rutiner för att upprätta individuella avtal utanför ramavtal. Endast Norrmalm angav att de har en rutin för att upprätta individuella avtal och att det pågår ett arbete med att dokumentera och implementera denna bland chefer och socialsekreterare.

Uppföljning och kontroll

lakttagelser

Avtalsuppföljning

Socialnämnden ansvarar för avtalsuppföljningen av ramavtalet avseende insatser för barn, ungdomar och familjer som ska tillgodose stadsdelsnämndernas behov av placeringar. Stadsdelsnämnderna ansvarar i sin tur för att följa upp enskilda placeringar samt även för avtalsuppföljning av individuella avtal om de går utanför ramavtalet.

Socialförvaltningens uppföljning av ramavtalet

Socialförvaltningen tar varje år fram en plan för avtalsuppföljningen. Planen för år 2013 omfattar förutom barn-, ungdoms- och familjevård även avlösar- och ledsagarservice, familjerådgivning, LSS-verksamhet, missbruks- och vuxenvård samt socialpsykiatri.²⁵

²⁵ PM, Plan för avtalsuppföljning 2013, 2012-12-21.

Samtliga intervjuade anger att det är tydligt att det är socialförvaltningen som ansvarar för uppföljningen av leverantörerna enligt ramavtalet.

Planen har tagits fram utifrån en riskbedömning, i vilken förvaltningen har kommit fram till att barn- och ungdomar är en särskilt utsatt riskgrupp. Därför har avtalsuppföljning som avser dygnet-runt-insatser för barn och ungdomar prioriterats, HVB och jourhemsverksamhet, under både år 2012 och år 2013. Enligt planen kommer avtalsuppföljningen särskilt fokusera på bemanning, metoder, manualer och lokaler. Ansvariga verksamhetscontrollers gör platsbesök hos ett utvalt antal utförare samt en skickar en årlig enkät till samtliga utförare. Avtalsuppföljningen dokumenteras och rapporteras till förvaltningsledning, stadsdelsförvaltningar och berörd utförare.

Efter en genomförd avtalsuppföljning dokumenterar och återkopplar socialförvaltningens verksamhetscontrollers brister till utföraren om vad som behöver åtgärdas för att möta avtalets krav samt tidpunkt för när åtgärderna vara genomförda. Förvaltningen följer därefter upp att åtgärder har genomförts genom att utföraren får lämna en skriftlig redovisning eller att förvaltningen gör ett återbesök. Om inte utföraren har åtgärdat påtalade brister inom rimlig tid kan det bli aktuellt att häva avtalet. Hävning, rättelser och tvister är processer som hanteras av administrativa avdelningen inom socialförvaltningen. Enligt intervjuerna har det ännu inte funnits skäl att häva något avtal under år 2013. Det noteras dock att ett avtal sades upp under år 2012 p.g.a. en skatteskuld.

Socialförvaltning har en skriftlig rutin för avtalsuppföljningen som beskriver arbetsordningen avseende platsbesök och enkät. Enligt socialförvaltningens mall för avtalsuppföljning ingår följande områden i avtalsuppföljningen:

- Ledning och personal – att personal har adekvat utbildning, erfarenhet, bemanning, kompetensutveckling och handledning.
- Arbetsätt – att verksamheten bygger på evidensbaserad praktik.
- Utbildning – att barnet har tillförsäkrats utbildning i närliggande skola, HVB:s har egen godkänd skola, vårdnadshavarens eget val av skola eller i ordinarie skola.
- Dokumentation – att dokumentation sker i enlighet med gällande lagar och föreskrifter.

- Kvalitetsledningssystem – att utföraren håller utlovad kvalitet i anbud och genomförandeplan genom system och rutiner m.m.
- Lokaler – att lokaler är i gott skick, har nödvändig utrustning och har en god hygienisk standard m.m.

Under år 2013 planerades 13 avtalsuppföljningar, genom platsbesök, av totalt 70 HVB med ramavtal. Det innebär att 19 % av utförarna med ramavtal planerades följas upp.²⁶ Urvalet ska enligt socialförvaltningen vara gjort utifrån antalet placeringar, d.v.s. boenden som haft många placeringar från Stockholm prioriterades för uppföljning. Enligt socialförvaltningen genomfördes 16 avtalsuppföljningar under 2013, d.v.s. tre mer än planerat. Skälet uppges i ett fall vara på förekommen anledning och att det fanns utrymme att genomföra ett par ytterligare uppföljningar.

Avtalsuppföljning sammanställs i slutet av året i en årsrapport till nämnden och under 2012²⁷ följde socialförvaltningen 24 % av ramavtalets HVB. Även resultatet av enkätundersökningen redovisas i rapporten.

Stadsdelsförvaltningarnas uppföljning av Individuella avtal

Ansvar för avtalsuppföljning och avtalsförvaltning ligger på den stadsdelsnämnd som har genomfört en upphandling. Det är enheten som har slutit avtalet som ska följa upp att utföraren lever upp till sina åtagande i avtalet.

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i väldigt liten omfattning följer upp de individuella avtalen. Det framgår vid intervjuerna med stadsdelarna att ansvaret för uppföljning av de individuella avtalen inte är tydligt definierat inom förvaltningarna. I ett fall angavs att ansvaret låg på den socialsekreterare som har ansvaret för placeringen och i ett annat fall låg ansvaret på enhetscheferna.

Samtliga stadsdelsnämnder saknar en tydlig struktur för hur uppföljning ska ske av de individuella avtalen. Norrmalm stadsdelsförvaltning har dock påbörjat ett arbete med att kartlägga avtalen och strukturera arbetet med att följa upp de individuella avtalen.

Stadsdelsnämndernas följsamhet till ramavtalet

Enligt stadens anvisningar till policys för upphandling och konkurrensutsättning ska avrop ske från ramavtalet av de olika

²⁶ PM, Plan för avtalsuppföljning 2013, 2012-12-21.

²⁷ Socialnämnden 2013-02-21, § 14, rapport för avtalsuppföljning 2012 (DNR 3.5.1-8/2013)

berörda upphandlande myndigheterna, d.v.s. stadsdelsnämnderna i det här fallet. Det ska råda avtalstrohet mot ramavtalet och nämnden får inte teckna egna avtal inom samma område. Anvisningar anger också att det i avtalsförvaltningen ingår att följa upp och vidta åtgärder för att upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet.

Det framgår av både stadens anvisningar och ramavtalet att det är den avropande nämnden som ska följa upp följsamhet till ramavtalet. Det ingår i stadsdelsförvaltningens avtalsförvaltning att följa upp och vidta åtgärder för att, som det står anvisningarna, upprätthålla lojalitet mot det tecknade avtalet.

Det har framgått vid intervjuerna att ansvaret för att följa upp följsamhet till gällande ramavtal uppfattas som otydligt. Varken socialnämnden eller de granskade stadsdelsnämnderna följer upp följsamheten till ramavtalet. Enligt ett utdrag ur ekonomisystemet köpte granskade stadsdelar platser i HVB för nästan 27 mkr under år 2012 och nästan 24 % bestod av köp utanför ramavtalet.

Det pågår för närvarande en tvist mellan det företag som har rangordnats högst i ramavtalsupphandlingen och staden (eg. stadsdelsnämnderna). Enligt en fordran ställd till staden och brevet från företagets juridiska ombud krävs staden på ersättning för uteblivna intäkter pga. uteblivna uppdrag i samband med överträdelse av avropsordningen. Staden har bestridit kravet.

Stadsdelsnämndernas uppföljning av placeringar i HVB
Granskningen av stadsdelsnämndernas uppföljning av placerade barn och ungdomar i HVB enligt socialtjänstlagen har skett genom intervjuer och aktgranskning. Totalt har sex till tio akter för varje nämnd granskats utifrån socialtjänstlagen och stadens riktlinjer för handläggning och dokumentation inom individ- och familjeomsorgen för barn och ungdomsärenden. Exempelvis har granskningen omfattat om det finns upprättade vårdplaner och genomförandeplaner enligt lagstiftningens krav samt om och hur dessa har följts upp. Om barn och unga i HVB följs upp genom regelbundna samtal och besök samt om uppföljningen omfattar barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång och relationer vilket har kontrollerats mot journalanteckningar. Granskningen har även omfattat en kontroll om nämnden minst vart sjätte månad överväger om behovet av fortsatt vård.

Granskningen visar att vid handläggningen och dokumentationen av ärendena används genomgående BBIC²⁸. Det saknas dock både vårdplaner och genomförandeplaner i några enskilda fall. Vårdplanerna är upprättade enligt BBIC-mallen men innehåller i huvudsak det som lagstiftningen kräver. I några fall framgår den ungas och dennes vårdnadshavares syn på den planerade vården otydligt. Det saknades också flertalet fall underskrifter från den unga eller dennes vårdnadshavare som medger samtyckte till den planerade vården för Enskede-Årsta-Vantör och Rinkeby-Kista.

Kvaliteten var något sämre avseende genomförandeplanerna. De upprättas inte i samma mall utan varje utförare använder sin egen. Genomförandeplanen ska upprättas utifrån vårdplanen av utföraren tillsammans med socialhandläggaren, den unga och dennes vårdnadshavare. I flera fall är det otydligt när och hur den unge ska ha kontakt med socialnämnden och den unges och vårdnadshavarnas syn på den planerade vården. Det är även otydligt i flera fall när genomförandeplanen ska följas upp.

Att stadsdelsnämndernas uppföljning av vården sker genom regelbundna besök, enskilda samtal med den unga, samtal med den som tagit emot den unga samt samtal med vårdnadshavarna framgår tydligt i journalanteckningar. Uppföljningen omfattar även barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. Även telefonintervjuerna med de externa utförarna bekräftar denna bild. Utförarna anser att samarbetet med berörda förvaltningar fungerar i huvudsak bra. Dock framfördes att socialsekreterare kan vara något svårtillgängliga. Föreståndaren för ett hem beläget långt ifrån Stockholm ansåg att förvaltningens besök kunde vara något fler.

I de fall det där det har handlat om längre placeringar har stadsdelsnämnderna gjort sina överväganden minst en gång var sjätte månad om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. Samtliga utredningar är slutförda inom riktlinjernas krav på fyra månader.

I Enskede-Årsta-Vantör uppfattades flera akter vara i oordning.

Uppföljning av HVB i stadens egen regi

Socialnämnden driver i egen regi enheten för familje- och ungdomsinsatser som inkluderar elva verksamheter. Ett par dessa verksamheter inriktar sig till ungdomar inom olika målgrupper.

²⁸ BBIC, Barns behov i centrum. Är ett systematiskt bedömningsinstrument som används vid handläggning och dokumentation av utredningar inom socialtjänsten.

Även vissa stadsdelsnämnderna driver verksamheter med insatser för barn, ungdomar och familjer i egen regi. Enligt intervjuerna följer socialförvaltningen inte upp resultaten i egen regi på samma sätt som i extern regi. Krav och verksamhetsmått ser inte likadana ut och är inte uppställt på ett sätt som möjliggör detta. Det kräver ett likartat uppföljningssystem med likadana indikatorer oberoende i vilken regi verksamheten utförs. Förvaltningen ställer inte heller krav på särskilda verksamhetsmått i avtalet med utförarna.

Analys, slutsatser och bedömning

Staden bedöms i delar ha en ändamålsenlig styrning och uppföljning avseende insatser för barn och ungdomar i hem för vård eller boende som utförs av externa utförare. Socialnämndens avtalsuppföljning bedöms i allt väsentligt fungera tillfredställande. Däremot behöver stadsdelsnämndernas uppföljning av individuella avtal utvecklas. Även stadsdelsnämndernas individuppföljning av enskilda placeringar är i delar ett utvecklingsområde.

Socialnämndens och stadsdelsnämndernas uppföljningsansvar

Granskningen visar att nämndernas ansvar för avtalsuppföljning och uppföljning av enskilda placeringar är tydligt angivna och definierade i förfrågningsunderlag, reglementen, policys och anvisningar. Socialnämnden är ansvarig för avtalsuppföljningen av det ramavtal som stadsdelsnämnderna har möjlighet att avropa platser ifrån och placera barn, ungdomar och deras familjer.

Stadsdelsnämnderna har ansvaret uppföljning och förvaltning av avtal de själva tecknar. Stadsdelsnämnderna ansvarar för utredning och uppföljning av insatser för barn och ungdomar.

Uppföljningsbara mål och krav

Granskningen visar att stadsdelsnämnderna till viss del har fastställt konkreta uppföljningsbara mål avseende insatser för barn, ungdomar placerade i HVB. Samtliga av de granskade stadsdelsnämnderna har antagit nämndmål som knyter an till barn- och ungdomsinsatser. Det är dock enbart Rinkeby-Kista som har kopplat uppföljningsbara indikatorer sitt nämndmål.

Avtalet och förfrågningsunderlaget är det viktigaste styrdokumentet för staden när det gäller att styra, kontrollera och följa upp en extern utförare. Socialnämnden har tagit vara på stadens rätt till insyn i verksamheten genom att ställa krav på uppföljning och kontroll i

förfrågningsunderlaget. Det är i kravspecifikationen som staden ställer de krav som staden bedömer är den lägsta nivå för att verksamheten ska vara av god kvalitet. Det kan konstateras att kraven i kravspecifikationen är tydliga och uppföljningsbara och omfattar exempelvis krav om tillstånd, ekonomisk stabilitet, verksamhetsidé, kompetens, kvalitetssäkring, bemanning, lokaler, barnets utbildning, hälsa och diverse rutiner och metoder för att säkra och utveckla sin verksamhet mm.

Uppföljning och struktur för uppföljning

Granskningen visar att det i delar finns ändamålsenlig struktur för uppföljning och kontroll som säkerställer att staden erhåller det resultat som förväntas utifrån avtalade mål och krav samt utifrån beviljade insatser för den enskilde. Det finns dock vissa brister i stadsdelsnämndernas uppföljning.

Socialnämndens uppföljning av utförare inom ramen för ramavtal bedöms fungera tillfredsställande. Det kan konstateras att finns en god struktur för avtalsuppföljningen av insatser för barn och ungdomar inom socialnämnden. Förvaltningen upprättar varje år, utifrån en riskbedömning, en plan för sin avtalsuppföljning. Socialnämndens uppföljningsmodell för ramavtalet består av tre delar, uppföljning av tekniska krav så som exempelvis olika tillstånd och skatter, platsbesök med uppföljningen av kraven avseende tjänsten samt en årlig enkätundersökning.

Det finns brister i stadsdelsnämndernas uppföljning av individuella avtal och i sin uppföljning av följsamheten till ramavtalet. Det vill säga att det till stora delar saknar formaliserade processer som tydliggör ansvar, planering och uppföljning av tecknade individuella avtal och lojalitet till ramavtalet. Granskningen visar att stadsdelsnämnderna i begränsad utsträckning följer upp att utföraren lever upp till sitt åtagande i individuellt tecknade avtal. Brister i uppföljning av avtal och placeringar kan få allvarliga konsekvenser genom att individen inte får de insatser den är i behov av eller att insatserna inte håller tillräcklig kvalitet.

Det saknas flertalet fall avropsavtal och det saknas i flera fall ett dokumenterat motiv när avsteg görs från ramavtalet. Det ligger även på stadsdelsnämnderna att följa upp lojaliteten mot tecknade avtal vilket inte uppges ske hos någon av stadsdelsnämnderna.

Granskningen visar även att varken stadsdelsnämnderna eller socialnämnden använder resultatet från IVO:s inspektioner i sin uppföljning, även om kravet ställs på utföraren att systematiskt

leverera detta till staden. Detta är viktig information, som kan påvisa kvalitetsbrister, som staden kan dra nytta av i sitt uppföljningsarbete.

Det har framkommit att det finns vissa brister i stadsdelsnämndernas uppföljning av beviljade enskilda insatser, d.v.s. av placeringen. Det saknas i några fall upprättade vårdplaner och genomförandeplaner för den unga.

Granskningen visar att uppföljningen av verksamhet som utförs i egen regi och verksamhet som utförs i extern regi inte är likvärdig. Stadens uppföljningssystem är olika för externa utförare och utförare i stadens egen regi, det vill säga att det inte används samma uppföljningsparametrar vid uppföljningen av verksamheten.

Rekommendationer

Utifrån redovisade bedömningar och iakttagelser lämnas följande rekommendationer:

- Socialnämnden bör aktivt använda resultatet av IVO:s tillsyn i sin planering och uppföljning av ramavtalet avseende insatser för barn och ungdomar.
- Stadsdelsnämnderna bör se över och utveckla uppföljningsprocessen avseende individuella avtal samt skapa dokumenterade rutiner för avtalsuppföljningen. Detta för att säkerställa att staden erhåller avtalad kvalitet avseende insatser för barn och ungdomar placerade i boende utanför stadens ramavtal.
- Stadsdelsnämnderna bör se över och utveckla sin uppföljning av lojaliteten till stadens ramavtal avseende insatser för barn och ungdomar.
- Stadsdelsnämnderna bör även se över och förbättra sin individuppföljning d.v.s. att säkerställa att alla placeringar har vårdplaner och genomförandeplaner enligt lagstiftningens krav.

Bilaga 1 - Intervjuförteckning

Intervjuer

Socialförvaltningen

Avdelningschef, socialtjänstavdelningen
Avdelningschef, administrativa avdelningen
Enhetschef, upphandlingsenheten
Enhetschef, organisations- och föreningsstöd
Verksamhetscontroller 1, organisations- och föreningsstöd
Verksamhetscontroller 2, organisations- och föreningsstöd

Norrmalms stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, socialtjänstavdelningen
Enhetschef familjeenheten 1
Enhetschef familjeenheten 2
Utvecklingssekreterare

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

Verksamhetsområdeschef, socialtjänst - barn och unga
Socialsekreterare, ungdomsenheten

Enskede-Årsta-Vantör stadsdelsförvaltning

Avdelningschef, individ- och familjeomsorg - barn och unga
Sektionschef ungdomar 10-15 år
Sektionschef ungdomar 16-20 år
Socialsekreterare 1
Socialsekreterare 2

Telefonintervjuer

HVB 1, Föreståndare
HVB 2, Föreståndare
HVB 3, Föreståndare