

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Svar på revisionsrapport "Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare"

Beslutsunderlag

- Ernst & Youngs ”Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare”
- Revisonsskrivelse 14/2019-3 den 18 september 2019
- Social- och arbetsmarknadsförvaltningens skrivelse den 19 november 2019

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer genomfört en ”Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare” (Revisorerna 14/2019-2).

Ernst & Young konstaterar i granskningen att social- och arbetsmarknadsnämnden har försäkrat sig om möjlighet till insyn och uppföljning av avtal och att det finns en tillräcklig återrapportering till nämnden av den uppföljning som genomförs. Däremot behöver social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljningsplan få en tydligare tidsplan.

Utifrån Ernst & Youngs granskning fick social- och arbetsmarknadsnämnden fem rekommendationer för att säkerställa att uppföljningen är tillräcklig och att kvalitetskraven på utförarna är ändamålsenliga. Två av rekommendationerna rör uppföljning och tre rör upphandlingsarbete och avtal.

Social- och arbetsmarknadsnämnden kommer i uppföljningsplanen för 2020 ha en tydlig tidsplan och förvaltningen utvecklar ständigt den systematiska uppföljningen av utförare där lämpliga uppföljningsmallar ska användas. Kravställning och uppföljningsmöjligheter ska vidareutvecklas i nya upphandlingsdokument och förfrågningsunderlag så att social- och arbetsmarknadsnämnden får väl fungerande avtal med externa utförare.

Social- och arbetsmarknadsnämnden bedömer att det utvecklingsarbete som pågått sedan kvalitetskansliet inrättades kan möta granskningens rekommendationer i alla delar. Rekommendationerna kring uppföljningsarbetet kan mötas omgående eller i kommande uppföljningsplan medan rekommendationerna kring upphandlingsarbete och avtal kommer mötas successivt när nya avtal ersätter



Sundbybergs
stad

befintliga avtal. Vidare ska social- och arbetsmarknadsnämndens framtida uppföljningsplaner ha en tydlig tidsplan.

Förslag till beslut

1. Social- och arbetsmarknadsnämnden godkänner social- och arbetsmarknadsförvaltningens skrivelse som svar på ” Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare”.

Helene Bengtson
Förvaltningschef

Bakgrund

På uppdrag av Sundbybergs stads förtroendevalda revisorer har Ernst & Young genomfört en granskning av stadens avtalshantering och uppföljning av externa utförare. Syftet med granskningen är att bedöma om social- och arbetsmarknadsnämnden samt äldrenämnden bedriver en tillräcklig uppföljning av externa utförare och om kvalitetskraven på utförarna är ändamålsenliga.

På social- och arbetsmarknadsförvaltningen finns ett kvalitetskansli som bland annat arbetar med avtalsuppföljning. Kvalitetskansliet startade i september 2018 efter beslut av social- och arbetsmarknadsnämnden. Kvalitetskansliet ska kartlägga, föra samman och utveckla det kvalitets- och uppföljningsarbete som finns i förvaltningen samt praktiskt genomföra uppföljningar av både egen regi och upphandlad verksamhet. Kvalitetskansliet har också ett särskilt uppdrag att samordna och vara sakkunniga vid nämndens upphandlingar.

Ernst & Young bedömer att det arbete kvalitetskansliet utför går i rätt riktning men att det finns delar i uppföljningsprocessen som behöver förbättras. Ernst & Young pekar på att det i nuläget inte finns uppföljningsmallar för samtliga verksamheter, och menar att de personer som utför avtalsuppföljningen bör ges större inflytande i framtagandet av kvalitetskrav. Vidare konstaterar Ernst & Young att det skiljer sig i synpunktshandlingen i olika verksamheters avtalsvillkor och menar att staden saknar lämpliga sanktionsmöjligheter i vissa avtal, samt anser att flera av avtalskraven bör förtydligas. Ernst & Young uppmärksammar också att nämndens uppföljningsplan behöver kompletteras med en tidsplan.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar Ernst & Young social- och arbetsmarknadsnämnden att:

- Säkerställa att det pågående arbetet med att systematisera uppföljningsarbetet genomförs.
- Tillse att uppföljningsmallarna som används för gruppboenden i egen regi även används i uppföljningen av direktupphandlade platser.
- Säkerställa att likvärdiga och ändamålsenliga krav ställs på utförares synpunktshandling.
- Utöka nämndens åtgärdsalternativ i avtalen för behandlingshem och arbetskollektiv.
- Genomföra en översyn av kraven på externa utförare i syfte att göra kraven enklare att följa upp.

Social- och arbetsmarknadsnämndens svar på revisorsskrivelse

Social- och arbetsmarknadsnämnden har med stort intresse tagit emot och läst den ”Granskning av äldrenämndens samt social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare” som Ernst & Young genomfört på uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer. Granskningen överensstämmer i stort med social- och arbetsmarknadsnämndens bild av situationen.

Som Ernst & Young konstaterar är uppföljningsarbetet under uppbyggnad genom kvalitetskansliets tillkomst i september 2018. Social- och arbetsmarknadsnämnden bedömer att förvaltningens utvecklingsarbete kring uppföljning och upphandling innebär att nämnden i alla delar kan möta granskningens rekommendationer.

Social- och arbetsmarknadsnämnden genomför ett stort antal upphandlingar och tecknar en mängd avtal med olika leverantörer. En ramavtalsupphandling innehåller därutöver ofta flera olika kategorier, exempelvis innehåller ramavtalet för beroendevård tolv kategorier med olika krav. Den komplexitet och bredd av tjänster som social- och arbetsmarknadsnämnden har behov av för sina kommuninvånare innebär också en stor komplexitet och bredd vid upphandling och uppföljning av verksamheterna. För att möta kommunallagens krav och Sundbybergs stads styrmodell har kvalitetskansliet skapat en uppföljningsmodell som innebär systematisk uppföljning av egen regi och externa leverantörer. Modellen innebär att nämnden följer upp utförare i rimlig omfattning. Enligt modellen görs en riskbedömning när utförare väljs för uppföljning och i vissa fall prioriteras ett särskilt verksamhetsområde. Uppföljningsmodellen innebär i första hand platsbesök där en i förväg fastställd mall används.¹ Som framgår i granskningen är viss kvalitet svår att formulera så att den går att följa upp. Med anledning av detta, samt den variation av insatser som ett avtal kan innehålla, har kvalitetskansliet valt att ta fram och använda generella mallar för varje verksamhetsområde.² Alla genomförda uppföljningar dokumenteras och diarieförs. I granskningen konstaterar författarna att kvalitetskansliet ännu inte tagit fram mallar för samtliga verksamhetsområden. Detta arbete pågår och beräknas vara klart i samband med 2020 års uppföljningsplan.

Som beskrivs ovan har social- och arbetsmarknadsnämnden tecknat ett stort antal avtal. Utöver de upphandlingar som staden själv genomför ingår nämnden också i upphandlingar som SKL Kommentus och STIC genomför.³ Avtalen har olika löptid

¹ Som komplement används ibland enkätuppföljning och dialogmöten.

² Uppföljningsmallarna används både för externa leverantörer och egen regi, till exempel för gruppboenden.

³ SKL Kommentus ägs av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och är offentlig sektors affärsstöd kring bland annat avtal och inköp. Stockholms Inköpscentral (STIC) samordnar upphandlingar för kommuner i Stockholms län och tar fram gemensamma ramavtal utifrån ett regionalt behov.

men ett vanligt upplägg i ramavtal är 2 år med möjlighet till förlängning 1 + 1 år.⁴ Ramavtalsvillkor kan bara ändras marginellt under avtalstiden medan auktorisationsavtal och avtal enligt lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ofta har löptid tillsvidare och villkor kan då ändras efterhand.⁵ Oavsett om upphandlingen genomförts av Sundbybergs stads upphandlingsenhet eller SKL Kommentus/STIC så har social- och arbetsmarknadsnämnden inte egen rådighet i upphandlingens utformning och genomförande. I vissa upphandlingar behöver ett flertal kommuners önskemål och behov beaktas. När det gäller upphandlingar som staden själva genomför beställs dessa av upphandlingsenheten som lägger upp en tidsplan utifrån alla nämnders behov. Även villkorsförändringar i valfrihetsavtal behöver beställas av upphandlingsenheten som genomför dem i mån av tid.⁶

I granskningen konstaterar Ernst & Young att avtalsvillkoren kan behöva utvecklas i de avtal som social- och arbetsmarknadsnämnden tecknat, till exempel bedömer de att vissa av kvalitetskrav är för vagt formulerade. Författarna använder ett teoretiskt ramverk som delar in kvalitet i struktur, process och effekt och konstaterar att flertalet avtalsvillkor rör strukturell kvalitet, färre process och ett fåtal effekt. Forskningsrådet Forte lyfter i det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning att det inom flera områden saknas vetenskaplig kunskap, till exempel när det gäller effekterna av metoder och insatser som används i socialtjänsten.⁷ Kvalitetskansliet menar därför att begrepp som ”adekvat”, ”tillräcklig” och ”sträva efter” i vissa fall kan fylla en viktig funktion i upphandlingsdokument och förfrågningsunderlag. Det finns ett flertal handböcker, föreskrifter och allmänna råd som resonerar kring dessa begrepp och inspektionen för vård och omsorg (IVO) ger i sina tillsyner vägledning kring god kvalitet.⁸ Det finns därför relativt goda möjligheter att agera på brister i kvalitet, även om kvaliteten inte preciserats exakt i ett avtal, förutsatt att insatsen följs upp och dokumenteras regelbundet på individnivå. Detta faktum kombinerat med den kunskap biståndsbedömare och socialsekreterare besitter kring individens behov samt en mångfald av utförare ger social- och arbetsmarknadsförvaltningen förutsättningar att arbeta enligt evidensbaserad praktik. Den professionelle väger då samman sin egen expertis med bästa tillgängliga kunskap samt den enskildes situation, erfarenheter och önskemål när hen beslutar om eller följer upp insatser.

⁴ Ramavtal är enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁵ Vissa typer av ändringar kan ske under avtalstiden även i ramavtal, se Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:4 ”Ändringar av kontrakt och ramavtal – möjligheterna i den nya upphandlingslagstiftningen. Rättsläget är något oklart om det är tillåtet att teckna tillsvidareavtal avseende valfrihetssystem (LOV och auktorisation) eftersom detta inte prövats i domstol. I dagsläget är det vanligt med tillsvidareavtal med möjlighet till uppsägning.

⁶ Kvalitetskansliet har beställt förändringar i valfrihetsavtalen

⁷ Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte, har fått i uppdrag av regeringen att inrätta och bedriva ett nationellt forskningsprogram om tillämpad välfärdsforskning. Forte har i detta uppdrag tagit fram ”Strategisk forskningsagenda – För det nationella programmet om tillämpad välfärdsforskning”.

⁸ Socialstyrelsen ger ut handböcker, allmänna råd och föreskrifter

Social- och arbetsmarknadsnämnden är överens med Ernst & Young om att det finns behov av att utveckla nämndens upphandlingar och avtal även om insatsernas komplexitet inte alltid lämpar sig för exakt formulerade avtalsvillkor.

Kvalitetskansliet arbetar därför aktivt, tillsammans med andra aktörer, för att framtida upphandlingar och avtal ska ha ändamålsenliga kvalitetskrav och tillräckliga uppföljningsmöjligheter.⁹ Vidare ska det finnas relevanta och ändamålsenliga krav på utförares synpunktshantering och avtalen ska främja en god ekonomisk hushållning.

Social- och arbetsmarknadsnämndens systematiska kvalitetsutvecklingsarbete innebär en ständigt pågående och långsiktig kvalitetssäkring av de tjänster och insatser som kommuninvånarna har behov av. Ernst & Youngs granskning av social- och arbetsmarknadsnämndens uppföljning av externa utförare, som gjorts på uppdrag av stadens förtroendevalda revisorer, är till stor hjälp i detta arbete.

⁹ Detta gäller bland annat åtgärds­möjligheter i avtalen för behandlingshem och arbetskollektiv.