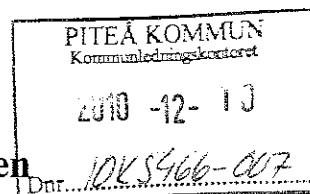




2010-12-07



För kännedom;
KF:s presidium
Kommunstyrelsen
Gruppledare
Kommunchefen

Socialnämnden

Granskning av upphandling av institutionsvård och familjehem

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Piteå kommun granskat upphandling av institutionsvård och familjehem inom socialnämndens ansvarsområde. I granskningen har vi biträtt av sakkunniga från Komrev inom PwC. Resultatet av vår granskning finns redovisat i bifogad revisionsrapport: "Upphandling av institutionsvård och familjehem, Piteå kommun december 2010".

Vår sammanfattande bedömning är att upphandling av institutionsvård och familjehem till viss del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen av institutionsvård och familjehem i allt väsentligt är tillräcklig.

Nedan följer de kontrollfrågor som varit styrande för granskningen samt tillhörande bedömningar:

Kontrollfråga	Bedömning
Efterlevs regler och riktlinjer	Endast till viss del tillfredsställande
Konkurrens vid placering	Till viss del tillräcklig
Uppföljning av placeringar	I allt väsentligt tillräcklig

Av de granskningsiakttagelser som ligger till grund för de revisionella bedömningar som redogörs ovan vill vi särskilt lyfta fram:

- Riktlinjer finns för utredning, beslutsgång samt uppföljning av beslutade placeringar
- Ramavtal för upphandling av institutionsvård finns inte för närvarande
- Nämnden följer övergripande nyckeltal avseende placeringskostnader och utredningstider
- I de enskilda ärendena görs kontinuerligt uppföljningar enligt upprättade rutiner kopplat till krav på innehåll i vårdplan och tillhörande genomförandeplan.

För att ytterligare utveckla inköps- och upphandlingsverksamheten samt den interna kontrollen av institutionsvård och familjehem lämnas följande rekommendationer:

- Intensifiera arbetet med att hitta formerna för eventuellt upphandlingsförfarande av kommande placeringar
- Uppdatera nuvarande rutinbeskrivning för handläggning av ärenden/-utredning
- Säkerställ att särskild rutin utarbetas för utslussning från HVB-hem i enlighet med nuvarande intentioner
- Säkerställ att nuvarande samordningsansvar ges tillräckliga förutsättningar och direktiv för planering och beslut om insatser inkluderat beslut om placering

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser och bedömningar som görs i bifogad revisionsrapport.

För revisorerna i Piteå kommun



Bengt Ek
Ordförande



Hans Lundström
Revisor



Upphandling av institutionsvård och familjehem

Piteå kommun

Fredrik Markstedt

December 2010

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	1
Inledning.....	3
Bakgrund	3
Revisionsfrågor och kontrollfrågor	4
Metod och avgränsning	4
Tidigare revisionsgranskning inom området.....	4
Granskningsresultat	5
Regler och riktlinjer.....	5
Nyttjar kommunen i rimlig utsträckning konkurrens vid upphandling och inköp? .	6
Hur säkerställer kommunen att upphandlad institutionsvård är tillfredsställande?	7



Sammanfattande bedömning

Komrev inom PwC har på uppdrag av Piteå kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens upphandling av institutionsvård och familjehem. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Vår sammanfattande bedömning är att upphandling av institutionsvård och familjehem till viss del bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen av institutionsvård och familjehem i allt väsentligt är tillräcklig. Den sammanfattande bedömningen baseras på följande granskningsiakttagelser och bedömningar:

Efterlevs regler och riktlinjer?

Vår bedömning är att nuvarande tillämpning av regelverk och riktlinjer endast till viss del är tillfredsställande. Riktlinjer finns för utredning, beslutsgång samt uppföljning av beslutade placeringar och vår bedömning är utifrån denna övergripande uppföljning att de i allt väsentligt tillämpas och är kända i verksamheten.

Något ramavtal för upphandling av institutionsvård finns inte för närvarande. Däremot har ett förslag till förfrågningsunderlag tagits fram för en eventuell kommande ramavtalsupphandling, vilket vi finner tillfredsställande.

Nyttjar kommunen i rimlig utsträckning konkurrens vid upphandling och inköp?

Beaktat att ett arbete pågår för att se över möjligheterna till samordnad upphandling av institutionsplaceringar är vår bedömning att nämnden i allt väsentligt ämnar vidta åtgärder för att säkerställa en tillräcklig konkurrens vid upphandling av institutionsvård. Nuvarande hantering säkerställer däremot inte i enlighet med tidigare revision till exempel vad avser annonseringskrav, bedömning av synnerliga skäl eller brådskande ändamål, vilket i sig inte är tillfredsställande.

Hur säkerställer kommunen att upphandlad institutionsvård är tillfredsställande?

Vår bedömning är att kommunen i allt väsentligt har en tillräcklig uppföljning av upphandlad institutionsvård. Nämnden följer övergripande nyckeltal avseende placeringskostnader och utredningstider. I de enskilda ärendena görs kontinuerligt uppföljningar enligt upprättade rutiner kopplat till krav på innehåll i vårdplan och



tillhörande genomförandeplan. Dessa harmoniserar även med framtagna mål och riktlinjer för uppföljning av institutionsplaceringar.

För att ytterligare utveckla inköps- och upphandlingsverksamhet samt den interna kontrollen av institutionsvård och familjehem lämnas följande rekommendationer;

- Intensifiera arbetet med att hitta formerna för eventuellt upphandlingsförfarande av kommande placeringar
- Uppdatera nuvarande rutinbeskrivning för handläggning av ärenden/-utredning
- Säkerställ att särskild rutin utarbetas för utslussning från HVB-hem i enlighet med nuvarande intentioner
- Säkerställ att nuvarande samordningsansvar ges tillräckliga förutsättningar och direktiv för planering och beslut om insatser inkluderat beslut om placering

Inledning

Bakgrund

Socialtjänstlagen (SoL) ger kommunerna i uppdrag att ge barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt det skydd och stöd som de behöver och är berättigade till. Insatserna skall utformas och genomföras i nära samarbete med den unge och dennes föräldrar. Då en åtgärd rör ett barn skall barnets inställning beaktas så långt det är möjligt och när ungdomen fyllt 15 år har denne själv rätt att föra sin talan i mål och ärenden.

Socialnämnden skall sörja för att barn och unga som behöver bo eller vårdas i annat hem än det egna tas emot i familjehem eller i hem för vård eller boende. Den som placeras skall få god vård och den bör utformas så att den främjar individens samhörighet med närstående samt kontakten med hemmiljön. Detta kräver en omsorgsfull planering av institutionsplaceringen samt en noggrann uppföljning av vårdinsatsen. Barn- eller ungdomsplaceringen sker framför allt på frivilliga grunder (SoL) men socialnämnden kan, och har skyldighet, att vid behov hos länsrätten ansöka om insatser mot den enskildes egen vilja (LVU)¹.

Socialtjänstlagen fastställer också att kommunen bör erbjuda sociala tjänster genom öppen verksamhet (rådgivningsbyråer, familjecentraler etc.) dit individen kan vända sig på eget initiativ eller efter inrådan av socialtjänsten.

Kommuner är tillsynsansvariga rörande behandlingshem som finns i kommunen och andra kommuner kan begära deras tillsynsrapporter för att säkerställa att behandlingshemmen i fråga är ändamålsenliga.

Revisionen granskade upphandling av institutionsvård år 2006. Granskningen visade att verksamheten inte efterlever LOU eller riktlinjer för upphandling i den egna kommunen. Däremot var den interna kontrollen tillräcklig.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att granska upphandling av institutionsvård och familjehem.

¹ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga



Revisionsfrågor och kontrollfrågor

Bedriver kommunen sin inköps- och upphandlingsverksamhet på ett ändamålsenligt och ekonomiskt tillfredsställande sätt?

Är den interna kontrollen av institutionsvård och familjehem tillräcklig?

För att besvara granskningens övergripande revisionsfrågor har följande kontrollfrågor varit styrande för granskningen:

- Efterlevs befintligt regelverk?
- Efterlevs kommunens inköbspolicy?
- Nyttjar kommunen i rimlig utsträckning konkurrens vid upphandling och inköp?
- Hur säkerställer kommunen att upphandlad institutionsvård är tillfredsställande?

Metod och avgränsning

Revisionen utgår från bedömningarna och granskningsiakttagelserna i 2006 års revisionsgranskning *Upphandlingar av vård och behandling för barn och ungdomar inom individ- och familjeomsorgen – Bodens kommun, Älvsbyns kommun och Piteå kommun*.

Granskning av måldokument, riktlinjer och årsredovisning. Intervjuer har genomförts med ansvarig inköpare för pågående förberedelser angående upphandling av institutionsvård, Avdelningschef och verksamhetsområdeschef inom stöd och omsorg samt berörd ekonom inom administrativa enheten.

Tidigare revisionsgranskning inom området

Revisionen genomförde år 2006 en granskning *Upphandlingar av vård och behandling för barn och ungdomar inom individ- och familjeomsorgen – Bodens kommun, Älvsbyns kommun och Piteå kommun*.

Granskningen visade då att dokumenterade riktlinjer och rutiner saknades för upphandling av extern vård och behandling till barn och ungdom.



Av granskningen framkom följande revisionella bedömning och utvecklingsområden:

- Tydliga centrala upphandlingsregler och riktlinjer utifrån kraven i LOU måste framtas avseende upphandling av institutionsvård för barn och unga t ex vad avser annonseringskrav, bedömning av synnerliga skäl eller brådskande ändamål.
- Tydliga mål för kommunens institutionsverksamhet dvs. i relation till kommunens öppenvårdsinsatser.
- Tydliga handläggningsrutiner och checklistor för handläggningen av upphandlingarna måste framtas som stöd till enheterna.
- Tydliga mallar och instruktioner för avtalsskrivning. Vi anser att det bör vara kommunen som köpare som ska upprätta avtalen med institutionerna (helst ramavtal).
- Tydliga mallar och instruktioner för placeringsutredning, vårdplan och behandlingsplan. Vård- och behandlingsplaner ska upprättas i samtliga ärenden och innehålla mål, delmål, tidsangivelse samt uppföljning
- Tydliga instruktioner för ett konkretare barn- och ungdomsperspektiv i utredning och verkställighet samt i uppföljning av måluppfyllelsen.
- Tydlig dokumentation av beslut (motivering), verkställighet, utförande, insats och uppföljning.

Med anledning av ovan nämnda revision beslutade socialnämndens arbetsutskott (2006-11-24 § 579) att ge i uppdrag till individ- och familjeomsorgen att i enlighet med revisionsrapporten snarast upphandla institutionsvård.

Granskningsresultat

Regler och riktlinjer

Piteå kommun har en inköspolicy, riktlinjer för utvärdering av anbud samt riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjer och rutiner finns för utredning, beslutsgång samt uppföljning av beslutade placeringar. Ett arbete har påbörjats med att utforma en

rutin för utslussning från HVB²-hem för att underlätta för både kommunen och HVB-hemmet. Enligt nuvarande delegationsordning ligger beslut om placering på verksamhetens enhetschef. Vid tidigare revision låg beslut om placering på socialnämndens arbetsutskott.

Däremot saknas specifika direktiv för upphandling av extern vård och behandling till barn och ungdomar. Ett förslag till förfrågningsunderlag har emellertid tagits fram för en eventuellt kommande ramavtalsupphandling. Samtidigt pekar de intervjuade på en rad svårigheter som fördröjt processen med att upphandla dessa tjänster. Då behoven inte går att förutse på förhand förutsätter ett eventuellt ramavtal att det finns tillräckligt många leverantörer. Därför har kommunen drivit frågan tillsammans med ett antal grannkommuner. Arbetet med att få in nödvändiga fullmakter har även det fördröjt upphandlingsprocessen (Under pågående revision har berörda kommuner inkommit med fullmakter).

Vidare pekar ansvarig upphandlare på att det fortfarande kvarstår en del oklarheter som måste klargöras innan en upphandling kan genomföras, vilket har att göra med förändringarna i lagstiftningen (LOU) och de konsekvenser det innebär med nya regler för ramavtal. Här nämns exempelvis att leverantörerna ska rangordnas, alternativt att det vid avrop ska genomföras en förnyad konkurrensutsättning där alla anbudsgivare skall ges möjlighet att komma med nya anbud. Det innebär att det, enligt ansvarig upphandlare, vid placeringar är svårt att följa LOU om varje placering är helt individuell och icke förutsägbar enligt någon form av fördelningsnyckel.

Nyttjar kommunen i rimlig utsträckning konkurrens vid upphandling och inköp?

Vid placering använder sig kommunen för närvarande av ett tio-tal HVB hem. Enligt de intervjuade finns det behov av att ha några fler att välja på för att inte hamna i en situation där enbart en leverantör kan tillgodose det aktuella behovet. För att ett nytt HVB hem ska bli aktuellt genomförs som regel studiebesök, referenser tas in och senaste tillsynsrapport för att sammantaget utgöra underlag för bedömning om HVB

Vidare upplever de intervjuade en viss begränsning i placeringsmöjligheterna till SiS (Statens institutionsstyrelse) institutionsvård som bland annat har till uppdrag att bedriva individuellt anpassad tvångsvård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem.

² Hem för vård och behandling



Avseende en kommande upphandling ser verksamhetsföreträdarna inte någon större kostnadsmissig besparing då inflödet inte går att påverka likväl som att kostnaden per vård dygn ligger på de nivåer de gör. Däremot kan förhoppningsvis ett ramavtal i större utsträckning än nu komma att reglera och övergripande klargöra vad som ingår i kostnaden.

Hur säkerställer kommunen att upphandlad institutionsvård är tillfredsställande?

Övergripande följer nämnden nyckeltal avseende placeringskostnader, antal utredningar och totala antalet ärenden samt utredningstider. Specifikt redogörs även för samtliga LVU ärenden. Placeringskostnaderna har stigit under 2010 och prognosen visar nu på ett underskott på cirka 3 mnkr från att ha minskat under 2008 och stora delar av 2009. Underskottet förklaras huvudsakligen bero på att behovet av förstärkt familjehem ökat och att omkostnads- och arvodesdelarna (förlorad arbetsinkomst) ökat under perioden.

För att uppnå en budget i balans avseende placeringskostnaderna har verksamheten haft som målsättning under den senaste treårs perioden att i större utsträckning bland annat verka för kortare placeringar och tätare omprövningar av placeringsbeslut. Sammanställningar görs även varje månad över vilka placeringskostnader verksamheten bundit upp sig på. Enligt underlaget framgår att varje ärende utslaget per år ger en snittkostnad på 1 mnkr. Månadskostnaden varierar mellan 80 och 130 tkr per ärende.

I de enskilda ärendena görs enligt de intervjuade kontinuerligt uppföljningar enligt upprättade rutiner kopplat till krav på innehåll i vårdplan och efterföljande genomförandeplan. Här kan bland annat nämnas att kommunen begär in uppgifter om vad som ingår, inriktning, kompetens m.m, referenser och länsstyrelsens senaste tillsynsrapport. Inom en månad från det att placering gjorts ska institutionen/HVB-hemmet presentera en genomförandeplan. Vid uppföljningarna bedöms behovet av fortsatt vård eller om insatserna kan tillgodoses på hemmaplan. I uppföljningarna görs även en bedömning av måluppfyllelsen för den aktuella placeringen.

2010-11-29

Fredrik Markstedt
Projektledare

Helena Lundberg
Uppdragsledare