

Revisionsrapport

Granskning av placering av barn och unga i HVB-hem

Bollnäs kommun

*Malou Olsson
Linnéa Grönvold
Fredrik Markstedt*

*Kontaktrevisor
Leif Jonsson*

Juni 2017

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund, uppdrag och revisionsfråga	3
2.2.	Avgränsning.....	4
2.3.	Metod.....	4
3.	Organisation för placering av barn och unga i HVB-hem	5
3.1.	Organisation barn och unga i HVB-hem.....	5
3.2	Statistik avseende placeringar på HVB och familjehem	6
3.1.1.	Lag, föreskrift och allmänna råd	6
4.	Revisionella iakttagelser och bedömningar	8
4.1.	Finns rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem?.....	8
4.1.1.	Iakttagelser	8
	Ensamkommande barn	8
	Handledning och erfarenhetsutbyte.....	9
	Delegationsordning	9
4.1.2.	Bedömning.....	9
4.2.	Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?.....	9
4.2.1.	Iakttagelser	9
4.2.2.	Bedömningar	11
4.3.	Finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och är de tillfredsställande?	11
4.3.1.	Iakttagelser	11
4.3.2.	Bedömningar	13
4.4.	Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?	13
4.4.1.	Iakttagelser	13
	Intern kontrollplan.....	14
	Uppföljning på individnivå	15
	Överväganden	16
4.4.2.	Bedömningar	16
5.	Granskade dokument	17

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av Bollnäs förtroendevalda revisorer har PwC granskat huruvida Socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa styrningen och uppföljningen av planering av och placeringar i HVB¹-hem. Även att dessa sker enligt gällande lagstiftning och i övrigt på ett ändamålsenligt sätt.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Socialnämndens interna kontroll är otillräcklig. Det finns i flera avseenden förbättringsområden, som bland annat avseende att nämndens mätetal inte varit uppfyllda och att nämnden behöver säkerställa att de planerade åtgärder som vidtagits för att minska utredningstiderna följs upp.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

Kontrollfrågor	Bedömning	
<i>Kontrollfråga 1. Finns rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem?</i>	Uppfyllt. Kontrollfrågan gällande tillfredsställande rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem bedöms uppfyllt.	
<i>Kontrollfråga 2. Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?</i>	Till viss del uppfyllt. Kontrollfrågan gällande om Socialnämnden säkerställer att den enskilde individen får den vård och behandling som denna är berättigad till bedöms till viss del uppfyllt. Se vidare under kap. 4.2 vad vi grundat bedömningen på.	
<i>Kontrollfråga 3. Finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och är de tillfredsställande?</i>	Till viss del uppfyllt. Kontrollfrågan gällande om det finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och om de är tillfredsställande bedöms till viss del uppfyllt. Vi har tagit del av dokumenterade rutiner vid upphandling av vårdplatser avrop/avsteg från ramavtal av vårdplatser samt rutin avseende ekonomisk kontroll vid placering på HVB utanför avtal. Se vidare under kap. 4.3 vad vi grundat bedömningen på.	

¹ Hem för vård och boende

<i>Kontrollfråga 4 Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?</i>	Ej uppfyllt. Kontrollfrågan om nämnden säkerställer att upphandlade tjänster är av god kvalitet upplevs ej uppfyllt. Detta utifrån bland annat att de uppföljningar som gjorts via nämndens mål inte varit till uppfyllda.	

Vi rekommenderar att:

- *Samtliga rutiner skall fortsätta att revideras systematiskt i kvalitetsledningssystemet som behövs för att säkerställa att direktiv finns som uppfyller de krav som ställs i lag och föreskrift inom området.*
- *Socialnämnden behöver säkerställa att systematiska uppföljningar görs efter avslutade HVB och familjehemsplaceringar.*
- *Socialnämnden behöver säkerställa att prioriteringsordningen nämnden beslutat om tydliggör för verksamheterna hur länge den skall vara giltig.*
- *Socialnämnden behöver tydliggöra vilka uppgifter som skall stå i de upprättade placeringsavtalen mellan kommun och placeringsmotpart.*
- *Socialnämnden säkerställer att de uppföljningar som görs via den interna kontrollplanen avseende avtalstrohet innefattar konsulentstöd familjehemsvård samt även HVB och familjehemsplaceringar när den upphandlingen är klar.*

2. Inledning

2.1. Bakgrund, uppdrag och revisionsfråga

Socialnämnden skall sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Nämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård och behandling. Nämnden ska försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i verksamheter som läggs ut på enskilt bedriven verksamhet.

Det har varit en fördubbling av antalet ensamkommande barn till Sverige under hösten 2015 och barnen anvisas till kommunerna på "tvång". Detta ställde stora krav på de mottagande kommunerna att komma med snabba lösningar för att bland annat ha ett ordnat mottagande och boenden. På grund av det höga trycket var kommunerna i många fall tvingats till placeringar utanför den egna kommunen.

Placering på institution är en insats som kräver kvalificerat åtagande och höga kostnader för kommunen. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att kommunen upphandlar institutionsplatser, om det inte råder särskilda förhållanden.

Kommunernas personal har vidare under mottagandet av ensamkommande barn haft en ansträngd arbetssituation där framförallt socialsekreterare är extra utsatta. Detta har bland annat medfört att många kommuner upplever att de inte klarat av att leva upp till lagstiftningens krav på kontroll och uppföljning av gjorda placeringar.

Socialtjänstlagen reglerar att insatser ges utifrån individuella bedömningar och i samråd med den enskilde. I första hand bör insatser ges i öppna former, men av olika skäl placeras barn och unga på institution och i familjehem. För att förstå skillnaderna i olika placeringar följer här en kort förklaring:

Familjehem – som familjehem tar man emot ett barn/ungdom i sitt hem för vård och fostran, ofta under en längre tid.

HVB-hem – Hem för vård eller boende. Detta är ett hem som tar emot ungdomar för behandling eller omsorg. HVB-hem gäller främst boende ungdomar som på grund av omständigheter eller beteende enligt LVU², behöver stå under särskilt noggrann tillsyn. Det finns även HVB-hem som tar emot ensamkommande flyktingbarn.

Syfte och revisionsfråga:

Syftet med granskningen är att bedöma om Socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll inom området som säkerställer att styrning och uppföljning av HVB-hem sker enligt gällande lagstiftning och i övrigt på ett ändamålsenligt sätt med utgångspunkt av ovanstående resonemang.

² LVU - Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga

Granskningen ska besvara följande kontrollfrågor:

- Finns rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem?
- Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?
- Finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och är de tillfredsställande?
- Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?

I uppdraget ingår även en kortfattad sammanställning av kommunens organisation för placering av barn och unga i HVB-hem.

2.2. Avgränsning

Granskningen avgränsas huvudsakligen till år 2017. Stickprov av ärenden är urvalet kopplat till år 2016. I övrigt se syfte och revisionsfråga.

2.3. Metod

Intervjuer har skett med:

- Förvaltningschef
- Verksamhetschef Individ- och familjeomsorg
- Enhetschef Utredningsenheten barn och ungdom
- Enhetschef Placeringsenhet
- Gruppintervju med ett urval av berörda handläggare
- Telefonavstämning med förvaltningens kvalitetsutvecklare.

Dokumentationsgranskning/analys har skett, genom bl.a. av mål- och styrdokument, ramavtal, riktlinjer/rutiner, protokoll, Socialnämndens månadsrapporter 201601–201704 och årsbokslut. (Se kap. 5 granskade dokument)

Stickprov av 16 ärenden (pågående HVB-placeringar under 2016) har granskats utifrån hur rutiner för uppföljning tillämpats samt om det råder en avtalsföljsamhet mot gällande ramavtal. Hälften av ärendena kommer att omfatta placeringar av ensamkommande flyktingbarn.

Granskningsrapporten har varit ute för faktaavstämning under perioden 170822–170830.

3. Organisation för placering av barn och unga i HVB-hem

3.1. Organisation barn och unga i HVB-hem

Socialförvaltningen i Bollnäs kommun består av fem verksamheter vilka är: Anhörigstöd, Individ- och familjeomsorg (IFO), Äldreomsorg, Omsorgen om personer med funktionsnedsättning samt Biståndshandläggarenhet. Respektive verksamhet har en verksamhetschef. Socialchef och ovanstående verksamhetschefer träffas en halv dag varannan vecka. Vid dessa möten diskuteras övergripande och strategiska frågor samt omvärldsbevakning inom respektives område. Förvaltningen består av ca 1 000 medarbetare.

IFO består av ett antal **enheter** vilka är: Utredningsenhet barn och ungdom, Öppenvård och beroendecentrum, Försörjningsstöd, Placeringsenhet, Vuxenenhet, Mottagningsenhet samt HVB och stödboende för EKB³ och unga (Pannotia). Respektive enhet har en enhetschef. Inom IFO finns även ett antal **grupper** vilka är: Familjerätt, Konsumentvägledning/budgetrådgivning, Familjecentrum och Familjerådgivning.

Verksamhetschef för IFO och enhetscheferna för ovanstående enheter träffas en halv dag varje vecka. Vid dessa möten diskuteras de övergripande IFO frågor. Inom IFO arbetar ca 150 medarbetare.

När ett ärende kommer in till socialförvaltningen avseende barn och unga blir individen först aktuell vid mottagningsenheten. Efter att förhandsbedömning är gjord överförs ärendet till utredningsenheten för vidare handläggning och utredning. När utredningen är klar och påvisar att individen skall placeras flyttas ärendet över till placeringsenheten. Samtliga EKB ärenden handläggs av placeringsenheten.

³ Ensamkommande barn

3.2 Statistik avseende placeringar på HVB och familjehem

Helår 2014 – 2016 samt för perioden 2017-01 - 2017-04

Placeringsform	2014	2015	2016	2017 tom 30 april
Institution barn	2	5	10	5
Institution asylsökande barn/ungd	9	6	2	2
Institution ungdom	6	7	9	7
Institution EKB barn/ungd	3	62	53	27
Summa	20	80	74	41
Familjehem barn/ungd	61	60	58	40
Familjehem EKB barn/ungd	24	55	56	41
Summa	85	115	114	81
Summa totalt:	105	195	188	122

Källa: Bollnäs kommun

- I placeringsformen institution ingår HVB och konsulentstödda familjehem (externa).
- I placeringsformen familjehem ingår jourhemsplaceringar. Avser enbart egna familjehem/nätverkshem.
- Antalet är lika med de placeringar som varit aktuella under perioden.
- Placeringarna på våra egna HVB för ensamkommande samt stödboende är ej medräknade.

Vi kan utifrån ovan statistik konstatera att:

- Institutionsplaceringar för barn har ökat med 50 % mellan 2015 och 2016.
- Familjehemsplaceringar EKB barn/ungdom har ökat med 56 % mellan 2014 och 2015, mellan åren 2015 och 2016 har däremot antalet familjehemsplaceringar endast ökat marginellt (1 %).
- Familjehemsplaceringar barn/ungdom har mellan åren 2014-2016 varit på liknande nivå.

3.1.1. Lag, föreskrift och allmänna råd

Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2012:00 (Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, eller hem för vård eller boende) framgår att nämnden skall kartlägga och analysera behovet av familjehem och hem för vård eller boende för placeringar av barn och unga på kort och lång sikt. Nämnden skall, med kartläggningen och analysen som utgångspunkt, planera för att vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa tillgången till hem som kan erbjuda vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet.

Av Socialtjänstlagen, SoL, 6 kap. 6 § och SOSFS 2012:11 framgår att förhållanden i ett familjehem skall utredas för att ge en bild av dess allmänna lämplighet och lämplighet att ta emot ett visst barn.

Enligt SoL 6 kap. 6 c § skall Socialnämnden verka för att familjehem får lämplig utbildning. Enligt allmänna råd i SOSFS 2012:11 bör nämnden se till att handledning och fortbildning som familjehemmen får är anpassad till uppdragets karaktär. Nämnden skall enligt SoL 6 kap 7 § i fråga om de barn som vårdas i ett familjehem eller HVB-hem lämna dem som vårdar sådana barn råd, stöd och annan hjälp som de behöver. En **genomförandeplan** skall upprättas enligt SoL 11 kap 3 §. Enligt SOSFS 2012:11 skall nämnden verka för att ett barn som är placerad i ett familjehem eller HVB-boende, tillsammans med vårdnadshavare, deltar i arbetet⁴ med genomförandeplan. Genomförandeplanen bör upprättas i samband med att barnet eller den unge placeras.

Enligt SoL 6 kap 7 b § skall Socialnämnden noga följa vården av placerade barn och unga genom regelbundna besök, **enskilda samtal** med barnet samt samtal med familjehemmet och vårdnadshavare.

Enligt SoL 6 kap 7 c § skall placerade barn ha en särskild utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakten med barnet. Socialsekreteraren skall besöka barnet regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov och önskemål. Av socialstyrelsens allmänna råd i SOSFS 2012:11 framgår att barnet eller den unga bör besökas av en socialsekreterare minst **fyra gånger per år**. Yngre barn samt barn och unga som nyligen har placerats i familjehem eller i ett HVB-hem kan behöva tätare kontakt.

Vidare framgår av SoL 6 kap 8 § att Socialnämnden minst en gång var **sjätte månad** skall överväga om vården fortfarande behövs och hur den bör utformas/inriktas.

⁴ Upprätta, följa upp och vid behov revidera. Av genomförandeplanen skall det framgå vilka åtgärder som planeras för barnet.

4. *Revisionella iakttagelser och bedömningar*

4.1. *Finns rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem?*

4.1.1. *Iakttagelser*

Socialförvaltningen inom Bollnäs kommun har ett webbaserat kvalitetsledningssystem enligt SOFS 2011:9⁵ som enligt uppgift inte är klart i sin helhet. Det som finns i sin helhet i kvalitetsledningssystemet är IFO:s *kända* rutiner, avvikelsehantering enligt SoL, klagomål och synpunkter. Kvarvarande processer att utveckla är bland annat lagkrav, processer för familjerätten, egen kontroll, riskanalyser och uppföljning av insatser.

Tidsplan för när processerna avseende myndighetsutövning skall vara klara är hösten 2017. Förvaltningens kvalitetsutvecklare har utbildat all personal i förvaltningen i kvalitetsledningssystemet samt tagit fram en manual hur systemet fungerar. Uppföljning av utbildningsinsatsen kommer, enligt uppgift, att göras i höst hos samtliga enheter inom förvaltningen.

Det finns i huvudsak dokumenterade rutiner kring planering, placering och uppföljning i HVB-hem. Det finns inga rutiner specifikt för handläggning av EKB då dessa ärenden hanteras utifrån samma riktlinjer som för övriga barn och ungdomsärenden.

Vid intervjuer framgår att i kvalitetsledningssystemet finns de flesta rutiner dokumenterade. De rutiner som finns registrerade i kvalitetsledningssystemet har ett angivet revideringsdatum. Det utgår en automatisk indikation via mail från systemet till verksamhetschef när det är aktuellt att revidera rutinen alternativt godkänna rutinen om den inte är aktuell för ändring. Rutinerna vid placering och uppföljning vid HVB samt i familjehem finns i form av processkartläggning med underliggande stödtext och dokument i kvalitetsledningssystemet. Rutinen avseende HVB placering är reviderad 2016-12-12 och skall revideras senast 2018-02-19 igen. Rutinen avseende familjehemsplacering är reviderad 2017-01-11 och skall revideras senast 2018-02-12 igen.

Ensamkommande barn

Bollnäs kommun hade överenskommelser för 2016 för att ta emot ensamkommande barn och unga. Bollnäs kommun hade avtal att ta emot 13 asylsökande barn för perioden 160101–160114 och för perioden 160101–161231 78 barn. Avtal avseende att ta emot barn med permanent uppehållstillstånd (PUT) för perioden 160101–160731 var 35 barn och för perioden 160801–161231 25 barn.

⁵ Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete trädde i kraft den 1 januari 2012. Föreskrifterna är gemensamma för hälso- och sjukvård, tandvård, socialtjänst och verksamheter enligt LSS.

Alla överenskommelser är uppsagda med Migrationsverket då de har beslutat om ett nytt ersättningssystem från 1 juli 2017. Överenskommelserna i Bollnäs kommun upphörde 31 december 2016 och har därefter inte förlängts.

Handledning och erfarenhetsutbyte

Handläggarna inom Individ- och familjeomsorgen deltar varje vecka i gruppmöten/-ärendebereidning inom respektive enhet där det ges tillfälle att diskutera aktuella ärenden med varandra. Detta kollegiala utbyte och möjlighet till rådfrågning av kollegor med annan erfarenhet uppges vara värdefull för handläggarna. Samtliga handläggare deltar på dessa gruppmöten/ärendebereidningar även om varje handläggare inte har något aktuellt ärende att lyfta, detta utifrån den rättssäkra aspekten. Enligt uppgift har de flesta ärenden inom IFO handläggare och medhandläggare. Samtliga handläggare inom IFO uppges få extern handledning i sin respektive arbetsgrupp.

Inom placeringsenheten finns en specialistsocionom som är tillgänglig för övriga handläggare på enheten som stöd i svårare ärenden, personen är även BBIC⁶ ansvarig på enheten. Specialistsocionomen är även ett stöd till enhetschefen för placeringsenheten men även för utredningsenheten och mottagningsenheten.

Enhetschefen för placeringsenheten har varje torsdag möte med familjehemsgruppen och familjehemsgruppen EKB. Enhetschefen träffar dessa två grupper separat med klientfokus i syfte som till exempel handleda i specifika ärenden och samordningsfrågor.

Delegationsordning

Socialnämnden i Bollnäs kommun har en delegationsordning som är reviderad och beslutad 2017-03-08. Delegation för placering i HVB-hem för barn ligger på Arbetsutskottet (AU) och tillfällig placering i HVB-hem i avvaktan på AU:s beslut ligger på enhetschef. Placering av EKB på HVB-hemmen inom Pannotias verksamheter ligger på socialsekreterare vid placeringsenheten som handlägger EKB.

4.1.2. Bedömning

Kontrollfrågan gällande tillfredsställande rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB hem bedöms uppfyllt.

Vi rekommenderar dock att samtliga rutiner skall fortsätta att revideras systematiskt i kvalitetsledningssystemet som behövs för att säkerställa att direktiv finns som uppfyller de krav som ställs i lag och föreskrift inom området.

4.2. Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?

4.2.1. Iakttagelser

För att säkerställa att den enskilde individen får den vård och behandling som denna är berättigad till är uppföljning på individnivå viktig. Några övergripande direktiv och tillämpningsanvisningar avseende uppföljning i samband med placeringen framgår inte av kommunens nuvarande styrande och stödjande dokument. Här hänvisas som regel till vård- och genomförandeplan som skall upprättas i samband med enskild placering.

⁶ BBIC - Barnens behov i centrum

Vid intervju påtalas att samtliga handläggare är införstådda med den uppföljning som skall ske enligt gällande rutiner, exempelvis övervägande som görs vid uppföljning av placering enligt SoL eller LVU efter 6 månader. Enligt delegationsordningen för Socialnämnden skall överväganden rapporteras till arbetsutskottet för kännedom.

I aktgranskningen om 15 individer konstateras att:

- *14 ärenden har överväganden genomförts och dokumenterats efter 6 månader.*
- *12 ärenden har genomförandeplaner upprättats, varav 3 ej är påskrivna.*
- *10 akter har dokumenterat avtal mellan kommun och placeringsmotpart.*
- *8 akter har inte erhållit regelbundna besök enligt socialstyrelsens allmänna råd i SOSFS 2012:11.*

Inom IFO finns sedan en tid tillbaka ett antal vakanta tjänster då det är svårt att rekrytera socionomer. Detta innebär att arbetsbelastningen är mycket hög på de handläggare som är i tjänst. Inom IFO har de haft en planeringsdag där personal har redogjort för styrkor i organisationen och förlag på förbättringar med syfte avseende god arbetsmiljö och vad kommunen kan erbjuda inför nyanställning. Vid intervju framkommer att det ibland är svårt att hålla utredningstider i handläggningen och svårt att rekrytera kontaktfamiljer.

Vid intervju framkom att det inom EKB har det bytts mycket handläggare och det upplevs svårt att ha full insyn i de ensamkommande barnen som är externt placerade. Önskemål är att hinna träffa EKB var 3:e månad för uppföljning vilket inte är möjligt idag.

Tidigare hade placeringsenheten en verksamhetsutvecklare anställd som hade till uppgift att bland annat ta kontakt med barn/ungdomar 2 år efter avslutad familjehemsplacering med uppföljning som syfte. Detta för att göra en uppföljning om den vård och behandling respektive klient erhållit. Denna uppgift kommer att ingå i specialist socionomens roll framöver (läs mer om specialist socionomens roll - se 4.1.1 Handledning och erfarenhetsutbyte). Den senaste sammanställningen över resultat av uppföljning 2 år efter avslutad placering gjordes i december 2013.

Resultatet baseras på 10 slutförda uppföljningar som påvisade bland annat:

- *5 hade arbete som sysselsättning och 4 studerade*
- *9 svarade att de fick det stöd som barnet/ungdomen ville ha av familjehemmet*
- *9 svarade att de kunde ta upp det som var viktigt med familjehemssekreteraren*
- *7 svarade att de trodde att deras liv sett sämre ut om de inte blivit placerade*
- *1 svarade att de trodde att deras liv inte hade blivit någon skillnad om de inte blivit placerade*

Vid våra intervjuer framkommer att arbetsmiljöverket nyligen utfört en inspektion inom IFO vilken sedermera har utmynnat i att handläggarna har fått en prioriteringsordning per enhet, "Prioriteringsordning IFO 2017", daterad 161207. Denna dokumenterade

prioriteringsordning har upprättats av verksamhetschef för IFO. Förhandsbedömningar är det som enligt prioriteringsordningen är det som är prioriterat.

Vid intervju framkommer att det råder en otydlighet hur länge prioriteringsordningen skall gälla. Vi har i granskningen inte tagit del av något resultat från brukarenkät eller annat resultat avseende alla placeringar inom barn och unga förutom de som varit familjehems- och HVB placerat.

4.2.2. Bedömningar

Kontrollfrågan gällande om Socialnämnden säkerställer att den enskilde individen får den vård och behandling som denna är berättigad till bedöms till viss del uppfyllt.

Vi rekommenderar att Socialnämnden gör systematiska uppföljningen efter avslutade HVB och familjehemsplaceringar.

Vi rekommenderar även att Socialnämnden säkerställer att prioriteringsordningen nämnden beslutat om tydliggör för verksamheterna hur länge den skall vara giltig.

4.3. Finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och är de tillfredsställande?

4.3.1. Iakttagelser

Bollnäs kommun har ramavtal avseende konsulentstött familjehemsvård sedan 2016 med 16 stycken anbudsgivare.

Avtalet omfattar även kategorin konsulentstött jourhem. Avtalet innefattar även Hofors, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Sandvikens och Söderhamns kommuner. Det framgår inte av tilldelningsbeslutet hur länge detta avtal är giltigt.

Kommunen har dock inget upphandlat ramavtal för HVB-hemsplaceringar, de tidigare ramavtalet uppges ha upphört för ca ett år sedan. Detta är under upphandling men är vid granskningstillfället inte klart. Inför upphandlingen har kommunen, enligt uppgift, haft en representant för att bevaka och lämna Bollnäs kommuns behov av HVB-hem.

Bollnäs kommun har dokumenterade rutiner avseende ”*Avsteg från ramavtal avseende vårdtjänster*” – Inför avtalsskrivande med annan vårdgivare än inom upprättat avtal samt ”*Avrop från ramavtal avseende vårdtjänster*” – Inför avrop. Vid avsteg/avrop skall dokumentet fyllas i samt skrivas under av ansvarig föredragande tjänsteman/-socialsekreterare samt undertecknas vid beslut av arbetsutskott/Socialnämnd.

Vi har även tagit del av rutin avseende ekonomisk kontroll vid placering på HVB utanför avtal. Rutinen är gällande från 160622 och finns registrerat i de systematiska kvalitetsledningssystemet.

Kontroller som skall göras innan placering är:

- att HVB-hemmet har tillstånd från IVO och skriver ut tillståndet
- om det gjorts någon tillsyn på hemmet av IVO, ev. anmärkning och åtgärder

- *kontakt med Skatteverket avseende: Registrerade för F-skatt, arbetsgivarregister, ev. momsregistrerade (inte ett måste vid HVB-verksamhet), om de har eller har haft skuld mot skattekontot. Om de har skatteskulder som gått över till Kronofogdemyndigheten skall de ringa dit och kontrollera om det finns fler, andra skulder och om de är eller varit restfödda, sena betalningar. Rutinen beskriver även att man begär referenser och kontrollerar dessa vid tveksamhet samt googlar och tittar om något ser "uppseendeväckande" ut om företaget.*

I ovanstående upprättade dokument framgår inte vilka uppgifter som skall stå i de upprättade avtalet. Vid intervju påtalas att det är tidskrävande för respektive handläggare att leta fram HVB-hem vid placeringar och den tid administration tar avseende bland annat ovanstående kontroller.

Inom IFO finns två placeringssamordnare som anställdes 2016. Enligt de intervjuade hade de en bild av att dessa två placeringssamordnare kunde vara behjälplig med ovanstående kontroller. Placeringsamordnarnas roll är främst inom området återsökning och redovisning av statliga medel från Migrationsverket inom IFO, men även inom äldreomsorgen.

Nedanstående tabell påvisar statistik över kostnader (avrundat i jämt 100 tusentalskronor) avseende HVB placeringar och familjehemsplaceringar barn och unga för perioderna 2014, 2015 och 2016 exkl. EKB.

Tabell över kostnader avseende HVB placeringar och familjehemsplaceringar barn och unga.

	2014	2015	2016
Familjehem	16 700 000	16 500 000	18 200 000
HVB	7 800 000	15 900 000	49 700 000

Källa: Bollnäs kommun

Utifrån tabell avseende kostnader för HVB placeringar och familjehemsplaceringar ovan synliggörs att kostnaden för HVB placeringar har ökat mellan 2015 och 2016 med 212 procent. Kostnaden för samma period avseende familjehem har ökat med 10 procent.

Nedanstående tabell påvisar statistik över kostnader (avrundat i jämna 10 tusentalskronor) avseende HVB placeringar och familjehemsplaceringar barn och unga EKB för perioderna 2014, 2015 och 2016.

Tabell över kostnader avseende HVB placeringar och familjehemsplaceringar barn och unga, EKB.

	2014	2015	2016
Familjehem	90 000	390 000	50 000
HVB	2 430 000	8 540 000	37 500 000

Källa: Bollnäs kommun

Kostnaden för HVB placeringar har ökat mellan 2015 och 2016 med 339 procent. Kostnaden för samma period avseende familjehem har minskat med 87 procent.

Migrationsverket har kommunplacerat ca 100 ungdomar utanför avtal, vilket innebär att medel för faktiska kostnader är återsökningsbara hos dem.

4.3.2. Bedömningar

Kontrollfrågan gällande om det finns tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser och om de är tillfredsställande bedöms till viss del uppfyllt.

Vi har tagit del av dokumenterade rutiner vid upphandling av vårdplatser avrop/avsteg från ramavtal av vårdplatser samt rutin avseende ekonomisk kontroll vid placering på HVB utanför avtal.

Vi rekommenderar dock att tydliggöra vilka uppgifter som skall stå i de upprättade placeringsavtalen mellan kommun och placeringsmotpart.

4.4. Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?

4.4.1. Iakttagelser

Vid intervjuer påtalas att det är flera vakanta tjänster inom IFO och att de som jobbar med EKB har haft flera handläggaryten. Detta har bidragit till ett eftersatt utredningsarbete.

Till Socialnämnden redovisas en månadsrapport inför nämndssammanträden som innehåller bland annat väsentliga händelser, verksamhetsredovisning inklusive viktiga nyckeltal och personalredovisning. Vi kan i dessa månadsrapporter för 2016 finna noteringar om att det placeringar avseende EKB ökat kraftigt på HVB-hem och att tillgången på boendeplatser inte funnits att tillgå i kommunen så de flesta placerats på externa HVB-hem. Det höga trycket avseende EKB gör att placeringar sker vid HVB-hem i brist på familjehem, vilket är en dyrare lösning.

Vidare kan vi finna ett par notering om att institution barn och ungdom påvisar ett underskott om 3,8 mkr per den 2015-12-31 vilket berodde på att yngre mödrar med spädbarn varit placerade på institution samt att det skett en ökning av institutionsplaceringar av svenska ungdomar vilket beror på missbruk samt familjekonflikter.

Socialnämnden har 6 övergripande mål, vilka är:

- *Ge förutsättningar för att skapa delaktighet i samhället, känna trygghet och ha inflytande över sitt eget liv.*
- *Ge förutsättningar för verksamhetsutveckling genom evidensbaserad vård, stöd skydd och omsorg.*
- *Ge förutsättningar för ledning, styrning och uppföljning av verksamheterna.*
- *Säkerställa både det befintliga och framtidens personalbehov genom strategisk kompetensförsörjning.*
- *Ge förutsättningar till personalen att skapa en god arbetsmiljö.*

-
- *Skapa förutsättningar till en hållbar utveckling genom tidiga och stödjande insatser i samverkan med individen och andra aktörer.*

I Socialnämndens bokslut för 2016 har vi noterat att uppföljning har gjorts av nämndens mål och respektive mätetal.

Mätetalet kopplat till nämndens mål "Ge förutsättningar för att skapa delaktighet i samhället, känna trygghet och ha inflytande över sitt eget liv" är att IFO skall gå igenom alla beslut från förvaltningsrätten för att säkerställa god kvalitet på besluten. Resultatet för mätetalet påvisar en gul markering, det vill säga att målet delvis är uppfyllt, och inte har uppfyllt önskat målvärde.

Samma resultat redovisas vid mätetalet att socialsekreterare vid IFO skall ha enskild kontakt med varje familjehemsplacerat barn/ungdom minst 4 gånger/år.

Under nämndens mål "Skapa förutsättningar till en hållbar utveckling genom tidiga och stödjande insatser i samverkan med individen och andra aktörer" är ett mätetal avseende antal SIP⁷ för barn 0 – 18 år. Mätetalets resultat påvisar röd markering, vilket betyder att målet inte är uppfyllt.

Analys av att mätetalet inte är uppnått noteras i Socialnämndens bokslut att;

- Socialförvaltningen erbjuder flera stödjande insatser där Drogfri skola och SIP är delar som varit i fokus under året.
- För att tidiga och stödjande insatser skall fungera behövs för socialförvaltningens del ett nära samarbete med utbildningsförvaltningen. Samarbetet inom förvaltningen behöver också stärkas ytterligare.

Intern kontrollplan

Socialnämnden har en internkontrollplan avseende perioden 2016-2019 som antogs 2015-12-02 (§ 159). Uppföljning av internkontrollplanen för 2016 anges och sker vid nämndens delårsbokslut och bokslut. Internkontrollplanen är indelad i de tre målen som planen syftar att uppnå vilka är:

- *Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet*
- *Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten*
- *Följa tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer etc*

Internkontrollplanen innefattar 17 kontrollmoment med ett antal kontrollmetoder kopplat till respektive moment.

I vår granskning innefattas nedanstående två kontrollmoment med respektive kontrollmetod samt uppföljning per den 2016-12-31 och förslag till åtgärder:

⁷ Samordnad individuell plan

Rutin/process/system	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Riskenivå samt orsak	Uppföljning 2016-12-31	Förslag till åtgärder
1.1 Avtalsstrohet	Att inköp av varor och tjänster görs med gällande avtal	Genomgång av gjorda inköp via stickprovskontroller i leverantörsreskontran sett på leverantör kontra gällande avtal	Hög -Vite på väsentligt belopp kan utfärdas vid avtalsstrohet.	Vid stickprovskontrollen uppmärksammades att 85 % av alla inköp inom slag 40231 har skett enligt avtal. Vissa köp har gjorts hos Jysk och Björkmans Möbler som kommunen inte har något avtal med.	Fortsätta att informera samtliga medarbetare om att inköp ska ske via leverantörer som har avtal med kommunen. Detta sker genom kontrollera aktuella avtal på Inköp Gavleborgs hemsida.

Rutin/process/system	Kontrollmoment	Kontrollmetod	Riskenivå samt orsak	Uppföljning 2016-12-31	Förslag till åtgärder
3.1 Handläggnings tider vid utredning rörande barn	Att handläggningstiden är högst fyra månader	Uppföljning och kontroll av målsättning om högst fyra månaders utredningstid. Detta görs genom granskning i Procapita	Hög -Rättsäkerheten för barn/unga kan bli åsidosatt	<p>Utredningstiden avseende Barn och unga skall enligt socialtjänstlagen färdigställas inom fyra månader. Ungdomsenheten har under 2016 avslutat 90 utredningar. Av dessa har 39 utredningar dragit över lagstadsdag utredningstid. 9 utredningar dragit över mellan 6-11 månader, 10 stycken mellan 3-5 månader och till sist 20 utredningar inom intervallet 1vecka-1 månad.</p> <p>Att ett stort antal utredningar överskridit utredningstiden kan härledas till att akuta situationer fått prioriteras före att hålla utredningstiderna. I den av VC fastställda prioriteringsordningen skall förhandsbedömningar avseende akut skydds- eller stödbehov prioriteras. Ungdomsenheten har under året haft ett antal LVU utredningar samt varit tvungen att omplacera ungdomar. Utredning avseende särskild förordnad vårdnadshavare (SFV) ligger öppna till dess att Tingsrätten fattat beslut i frågan. I några utredningar har samtal av bokats varför utredningsprocessen försenats.</p> <p>Barn- och familjeenheten/mottagning har under tiden 2016 avslutat 100 st utredningar. Av dessa gällde 91 utredningar barn 0-13 år. Utredningstiden har överskridits i 27 st av dessa. I 8 utredningar överskreds tiden med 1-2 veckor. I 2 st överskreds tiden med 3 veckor, i 15 st med 1-2 månader och i 2 utredningar med 8 månader.</p> <p>Att enheten haft svårt att hålla utredningstiderna beror till största delen på att enheten haft en hög arbetsbelastning. Beslut fattades hösten 2015 om förstärkning med en tjänst utifrån situationen med bl a ensamkommande barn. Denna tjänst har ej kunnat tillsättas. En omstrukturering av arbetsuppgifter har skett bl a genom tillskapandet av en mottagningsfunktion för barn/ungdomar där mycket av de akuta arbetsuppgifterna hanteras vilket innebär en mindre splittrad arbetsmiljö för utredningsfunktionen</p>	<p>Ungdomsenheten: Att enheten är fullt bemannad.</p> <p>Att ge medarbetarna hjälp att prioritera.</p> <p>Att följa upp utredningstid i samband med veckomöten tillsammans med personalen.</p> <p>Barn- och familjeenheten/mottagning Mottagningsenheten ska fortsätta sitt arbete. Avregistrering av användare som slutar ska förbättras. Som det är nu ligger användare kvar med giltiga behörigheter.</p>

Utifrån ovanstående uppföljningar av Intern kontrollplanen 2016 har vi noterat att uppföljningar avseende avtalsstrohet utförts men oklart om det gjorts något stickprov avseende placeringar av barn och unga.

Vad gäller handläggningstiden vid utredning rörande *barn och unga genom ungdomsenheten* har 43 procent av utredningarna inte färdigställts inom 4 månader enligt SoL. Ett stort antal utredningar som överskridit utredningstiderna härrörs till att akuta situationer har fått prioriterats före att hålla utredningstiderna. Förslag på åtgärder för att hålla utredningstiderna är att följa upp utredningstiderna genom veckovisa möten med personalen.

Handläggningstiden för *barn- och familjeenheten/mottagning* har 27 procent av utredningarna inte färdigställts enligt SoL. Den höga arbetsbelastningen är en förklaring till att utredningstiderna inte färdigställts enligt SoL. En åtgärd som gjorts för att minska ner utredningstiderna är att en mottagningsfunktion har skapats och förstärkning med en tjänst.

Uppföljning på individnivå

Socialnämnden har en skyldighet att upprätta en *vårdplan* när barn skall placeras utanför det egna hemmet (SoL 11 kap samt socialtjänstförordningen 5 kap). De övergripande syftet med vårdplan är att tydliggöra varför barnet behöver placeras och vad som ska ske under placeringen. Av planen bör också framgå vilka åtgärder och insatser som andra huvudmän ansvarar för till exempel skola och barnpsykiatri.

Vårdplanen ska, om det inte möter särskilda hinder, beskriva barnets särskilda insatser som behövs för att tillgodose barnets behov och på vilket sätt till exempel umgänge med föräldrar, vårdnadshavare och andra närstående skall se ut.

Begreppet *genomförandeplan* ersätter och är detsamma som tidigare begreppet behandlingsplan. I genomförandeplanen ingår bland annat en beskrivning på vilket sätt målet för insatserna skall uppnås samt ett avsnitt för uppföljning av insatser där man går igenom målen med insatserna och ser om de uppfyllts.

Genomförandeplanen kan också revideras och kompletteras vid regelbundet återkommande uppföljningar. Om vårdnadshavaren eller den unge inte samtycker eller genomför insatserna trots motivationsarbete från socialtjänstens sida och inga nya uppgifter tillkommit som kan föranleda till ny utredning eller inte indikationer enligt LVU föreligger, avskrivs ärendet. Genomförandeplanen hör till den enskildes personakt.

Överväganden

I Socialnämndens delegationsordning beskrivs att övervägande inte är ett beslut. Bestämmelsen innebär att nämnden minst en gång var 6:e månad är skyldig att överväga om vård enligt SoL fortfarande behövs. Den ska tillämpas vid både SoL-placeringar och privata placeringar. Delegation för överväganden enligt delegationsordningen är arbetsutskottet.

4.4.2. Bedömningar

Kontrollfrågan om nämnden säkerställer att upphandlade tjänster är av god kvalitet upplevs ej uppfyllt. Detta utifrån bland annat att de uppföljningar som gjorts via nämndens mål inte varit till uppfyllda. Nämnden behöver säkerställa att de planerade åtgärder som vidtagits för att minska utredningstiderna följs upp och efterlevs.

Vi rekommenderar att socialnämnden säkerställer att de uppföljningar som görs via Intern kontrollplanen avseende avtalstrohet innefattar konsulentstöd familjehemsvård samt även HVB och familjehemspaceringar när den upphandlingen är klar.

5. *Granskade dokument*

- Delegationsordning, Socialnämnden, reviderad 2017-03-08
- Tilldelningsbeslut konsulentstött familjehemsvård, 2016-02-11
- Rutiner för planering och placering och uppföljning i HVB-hem
- Introduktionsplan för nyanställda
- Arbetsuppgifter placeringssamordnare vid placeringsenheten
- Prioriteringsordning IFO 2017, 2016-12-07
- Intern kontrollplan 2016 och 2017 samt uppföljning bokslut 2016 och uppföljning 2017
- Placeringsstatistik HVB och familjehemsplaceringar 2014-2016
- Avrop från ramavtal avseende vårdtjänster
- Avsteg från ramavtal avseende vårdtjänster
- Ekonomisk kontroll vid placering på HVB utanför avtal
- Månadsrapporter, Socialnämnden 2016-2017-04
- Leda för resultat, 2013-12-09
- Manual Kvalitetsledningssystem, ledningsstöd/socialförvaltningen 2017-01-11
- Utredningspunkter särskild förordnad vårdnadshavare (SFV) checklista ensamkommande
- Uppdrag till 18 + verksamheten inom Öppenvården
- Särskild förordnad vårdnadshavare (SFV) – rutin ensamkommande
- Lagtext SoL kap 10, FB kap 6 – Socialnämndens rätt att föra talan, Info ensamkommande
- Information särskilt förordnad vårdnadshavare
- Arbetsflöde särskild förordnad vårdnadshavare (SFV), rutin ensamkommande
- Ansökan om särskilt förordnad vårdnadshavare, rutin och exempel

2017-10-17

Micaela Hedin

Micaela Hedin, Uppdragsledare

Malou Olsson, Projektledare