

Placering av barn och unga i HVB och familjehem

Ljusdals kommun

Malou Olsson

Erika Brolin

Innehållsförteckning

Sammanfattning och rekommendationer	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfråga	4
Revisionskriterier	4
Kontrollfrågor	4
Avgränsning	4
Metod	4
Övergripande om placeringar	6
Organisation	6
Statistik	7
laktagelser och bedömningar	9
Rutiner för planering, placering och uppföljning	9
laktagelser	10
Bedömning	11
Säkerställande av vård och behandling	11
laktagelser	12
Bedömning	12
Rutiner vid upphandling av vårdplatser	13
laktagelser	13
Bedömning	14
God kvalitet i upphandlade tjänster	14
laktagelser	14
Bedömning	16

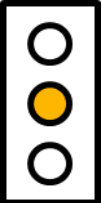
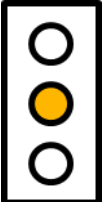
Sammanfattning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ljusdals kommun har PwC granskat om arbetsmarknads- och socialnämnden har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att styrning och uppföljning avseende placering av barn och unga i familjehem och HVB sker enligt gällande lagstiftning och på ett i övrigt ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att arbetsmarknads- och socialnämnden delvis har en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att styrning och uppföljning avseende placering av barn och unga i familjehem och HVB sker enligt gällande lagstiftning och på ett i övrigt ändamålsenligt sätt.

Vi ser positivt på det arbete som pågått under de senaste åren, och fortsatt pågår, med utveckling av verksamheten vilket bland annat ger förutsättningar för enhetlighet, kostnadskontroll och ökad rättssäkerhet vid placeringar bland annat genom en vårdkoordinationsfunktion.

Bedömningen baseras på nedanstående kontrollfrågor.

Kontrollmål	Kommentar	
Kontrollfråga 1 <i>Finns rutiner för planering, placering och uppföljning i HVB och familjehem?</i>	Delvis uppfyllt Det finns dokumenterade rutiner och checklistor, vilka delvis är under revidering. Därutöver finns etablerade arbetssätt med löpande avstämningar och uppföljningar av individärenden. Vi ser positivt på det arbete som pågår med att uppdatera befintliga rutiner och bedömer det väsentligt att dessa implementeras i verksamheten. Vidare ser vi positivt på det arbete som pågår med att organisera verksamheten på ett sätt som ger förutsättningar för enhetlighet, kostnadskontroll och ökad rättssäkerhet vid placeringar bland annat genom en vårdkoordinationsfunktion.	
Kontrollfråga 2 <i>Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?</i>	Delvis uppfyllt I vår aktgranskning avseende ärenden från 2017 noterar vi att det funnits brister i upprättande av vård- och genomförandeplaner. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågått sedan dess och bedömer det väsentligt att arbetet för att säkerställa god vård och behandling fortsätter, vilket bland annat innefattar att säkerställa att vård- och genomförandeplaner finns i samtliga ärenden.	

Kontrollfråga 3

Är tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser tillfredsställande?

Delvis uppfyllt

Vid granskningstillfället finns ramavtal samt rutiner för upphandling av HVB-platser utanför ramavtal. Inom ramen för aktgranskningen avseende ärenden från 2017 ej kunnat säkerställas att det vid tiden för granskade placeringar funnits ramavtal och/eller placeringsavtal i samtliga granskade ärenden.

Vi ser positivt på vårdkoordinationsfunktionen som ger ökade förutsättningar för enhetlighet i upphandling av vårdplatser och bedömer det väsentligt att arbetsmarknads- och socialnämnden fortsätter arbetet med att säkerställa att placeringsavtal upprättas samt att eventuella avsteg från ramavtal motiveras i dokumenterad form.



Kontrollfråga 4

Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?

Delvis uppfyllt

I protokoll från arbetsmarknads- och socialnämndens sammanträden kan utläsas att det finns en uppföljning på politisk nivå samt att nämndens internkontrollplan för 2019 omfattar processer med bäring på det granskade området. Då nuvarande nämnd- och förvaltningsorganisation är ny från 2019 har vi svårt att göra någon bedömning av tidigare uppföljningar på det granskade området.

Vid granskningstillfället saknas ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete samt en dokumenterad rutin för kvalitetskontroll av HVB.



Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi arbetsmarknads- och socialnämnden att:

- Utarbeta och dokumentera former för hur man säkerställer att upphandlade tjänster är av god kvalitet
- Överväga införande av ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd
- Systematiskt, inför upphandling av ramavtal, analysera vilka placeringar som gjorts och om det finns ett mönster i exempelvis inriktning på HVB, i syfte att i så hög grad som möjligt säkerställa att de ramavtal som tecknas motsvarar behoven

Inledning

Bakgrund

Arbetsmarknad- och socialnämnden ska 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 och boende. Nämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Nämnden ska försäkra sig om att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i verksamheter som läggs ut på enskilt bedriven verksamhet.

Många kommuner upplever en utmaning i att leva upp till lagstiftningens krav och kontroll av gjorda placeringar.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetsmarknad- och 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 i ovanstående resonemang.

Revisionskriterier

- Socialtjänstlag (2001:453)
- Ersättningar och villkor vid familjehemsvård av barn, unga och vuxna, överflyttningar mm. (SKL, Cirkulärnummer 2006:76)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11)
- Lokala styrdokument och ramavtal

Kontrollfrågor

- Finns rutiner för planering, placering och uppföljning i HVB och familjehem?
- Säkerställer nämnden att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till?
- Är tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser 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 och familjehem.

Avgränsning

Granskningen avgränsas huvudsakligen till år 2018. I övrigt, se syfte och revisionsfråga.

Metod

- Intervjuer med förvaltningschef, verksamhetschef och handläggare.
- Dokumentationsgranskning av bland annat mål- och styrdokument, ramavtal, riktlinjer/rutiner, protokoll, budget och årsbokslut.
- Aktgranskning av totalt 14 ärenden avseende barn och unga placerade i HVB. Aktgranskningen har avgränsats till att omfatta placeringar i HVB enligt SoL. Mot bakgrund av att endast någon enstaka sådan placering skedde under 2018 har ärenden från 2017 aktgranskats. Ärendena har granskats utifrån följande frågeställningar:
 - Finns placeringsavtal?
 - Har placeringen skett utifrån ramavtal?

- Om placeringen ej skett utifrån ramavtal: finns dokumentation av anledning till avsteg?
- Framgår av avtalet från och med vilket datum placeringen avser?
- Framgår av avtalet till och med vilket datum placeringen avser?
- Framgår av avtalet kostnad/dygn?
- Finns vårdplan?
- Finns genomförandeplan?
- Har övervägande skett minst var sjätte månad?

Aktgranskningen har genomförts utifrån erhållna underlag framtagna av verksamhetsföreträdare (exempelvis placeringsavtal och vårdplaner) samt en genomgång i den digitala journalen för de granskade ärendena. Det gästinlogg i journalsystemet som vi erhöll inom ramen för granskningen innebar viss begränsning i behörighet. Vissa iakttagelser i aktgranskningen baseras uppgifter som verksamhetsföreträdare bistått oss med (exempelvis att placeringsavtal saknas).

Rapporten har varit föremål för faktaavstämning hos de som intervjuats inom ramen för granskningen.

Övergripande om placeringar

Enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende (HVB) eller stödboende för barn och unga i åldern 16-20 år. 2 § reglerar att varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem, HVB och stödboenden.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen. Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. Om det kan antas att behövlig vård inte kan ges med samtycke av vårdnadshavare och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv, anges i 1 § LVU¹ att den som är under 18 år ska beredas vård enligt denna lag. Vård med stöd av LVU bereds utifrån följande:

- § 2: om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.
- § 3: om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 år med inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Organisation

Efter förändringar i nämnd- och förvaltningsorganisationen gällande från och med 2019 tillhör individ- och familjeomsorgen i Ljusdals kommun den nybildade arbetsmarknads- och socialnämnden istället för, som tidigare, omsorgsnämnden.

Utöver handläggare för ärenden som rör barn och unga finns inom organisationen så kallade specialisthandläggare. Specialisthandläggarnas roll är att bland annat bevaka lagförändringar och stötta i komplexa ärenden. Tanken är att specialisthandläggarna inte ska ha egna ärenden utan i första hand fungera som medhandläggare. Dock har en hög arbetsbelastning lett till att specialisterna även handlägger "egna" ärenden.

Individ- och familjeomsorgen redovisade för år 2018 ett underskott på 18 813 tkr, främst härrörande till höga placeringskostnader. I verksamhetsberättelsen framhålls särskilt konsulentstödda hem som kostnadskrävande, varför ett arbete pågår med att försöka ersätta dessa med egna familjehem samt att sänka dygnskostnaderna. Kostnaderna per enskild placering har minskat men antalet placeringar har ökat kontinuerligt. Ett stort antal skyddsplaceringar av framförallt kvinnor och barn till följd av våld i nära relation har drivit upp kostnaderna. Sedan december 2018 finns nya ramavtal och upphandlingar avseende dessa vilket förväntas leda till minskade kostnader under 2019. Kommunens sista HVB-hem för ensamkommande barn lades ner i början av 2018 mot bakgrund av minskat antal anvisade samt sänkta dygnsersättningar.

Individ- och familjeomsorgen har under 2018 haft kostnader för externa konsulter, men alla dessa är avslutade sedan tredje kvartalet. Ett projekt med sju timmars arbetsdag med följeforskning har pågått inom under perioden 2018-01-01 till 2019-04-30 och permanenteras från och med 2019-05-01. Modellen

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

innebär sju timmars arbetsplatsförlagd arbetstid plus en timme vikt för reflektion med bibehållen lön för personal inom individ- och familjeomsorgen och permanenteteras mot bakgrund av att följeforskningen visat på minskad stress hos personalen och en ökning av attraktiviteten hos individ- och familjeomsorgen som arbetsplats.

Inom individ- och familjeomsorgen finns vid granskningstillfället tre så kallade internkonsulter, det vill säga en "pool" av medarbetare som täcker upp på de håll i organisationen som behov finns. Rekrytering pågår för ytterligare två internkonsulter. En av internkonsulterna har resursförstärkt inom gruppen som arbetar med förstärkt familjehemsvård.

Vid intervjuer beskrivs att flertalet förändringar skett i organisationen under de senaste åren. Inom organisationen finns numera en vårdkoordinator med ansvar för exempelvis ramavtal och övriga placeringsavtal rörande HVB. Samtliga HVB-placeringar genomförs med stöd av vårdkoordinatoren, som vid granskningstillfället även är inkopplad i familjehemsplaceringar. Enligt uppgift tillsattes tjänsten mot bakgrund av bland annat höga kostnader inom placeringsområdet och att ett behov av samordning i frågan identifierats. Vidare är en tjänst som verksamhetsutvecklare nyligen förordnats. Vid granskningstillfället är denna tjänst under utformning avseende vilka uppgifter som ska ingå i tjänsten.

Ett av de arbeten som uppges pågå för att komma tillrätta med bland annat kostnaderna för placeringar är att få familjehemsavtalen mer "levande" genom att regelbundet se över den enskildes situation och vid behov omförhandla avtalen. Som ovan anges pågår ett arbete med att i första hand placera inom "egna" familjehem istället för i konsulentstödda sådana. Detta innebär i praktiken att de befintliga placeringarna i konsulentstödda familjehem löper på såvida det inte finns behov av exempelvis omplacering, medan man vid nyplaceringar undviker att placera i konsulentstödda familjehem.

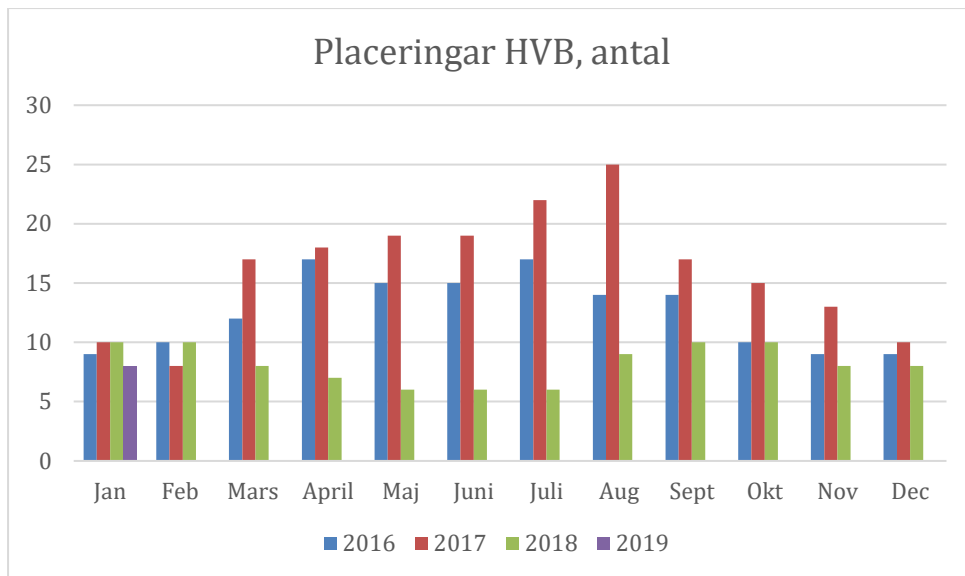
Enligt de intervjuade ökar antalet anmälningar inom barn och ungdom, liksom antalet placeringar (främst i familjehem). Vid intervjuer förmedlas att upplevelsen är att många anmälningar rör våld. Sedan nyligen finns inom organisationen bland annat en tjänst som samordnare för våld i nära relation.

Statistik

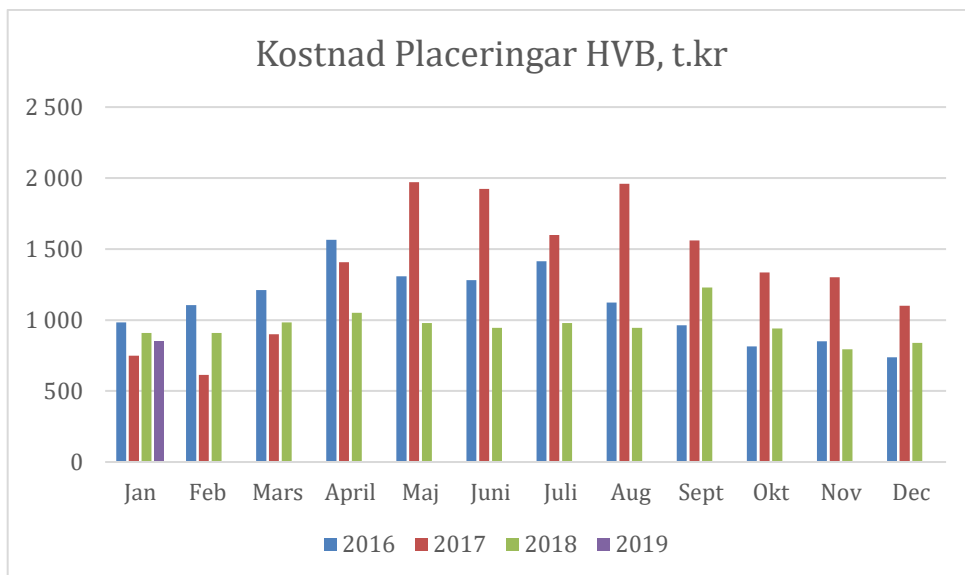
Nedan följer en sammanställning av statistik avseende placeringar inom barn och unga för åren 2016, 2017 och 2018. Statistiken omfattar även omplaceringar och överväganden.

	2016	2017	2018	Totalt
Familjehem 11 § LVU	17	21	25	63
Familjehem/jourhem tillfälligt SoL	45	44	42	131
Familjehem SoL	4	8	10	22
HVB 11 § LVU	9	12	5	26
HVB 4 kap. 1 § SoL	22	33	12	67
HVB tillfälligt SoL	6	1	-	7
LVU § 12-hem	1	3	1	5
Totalt	104	122	95	321

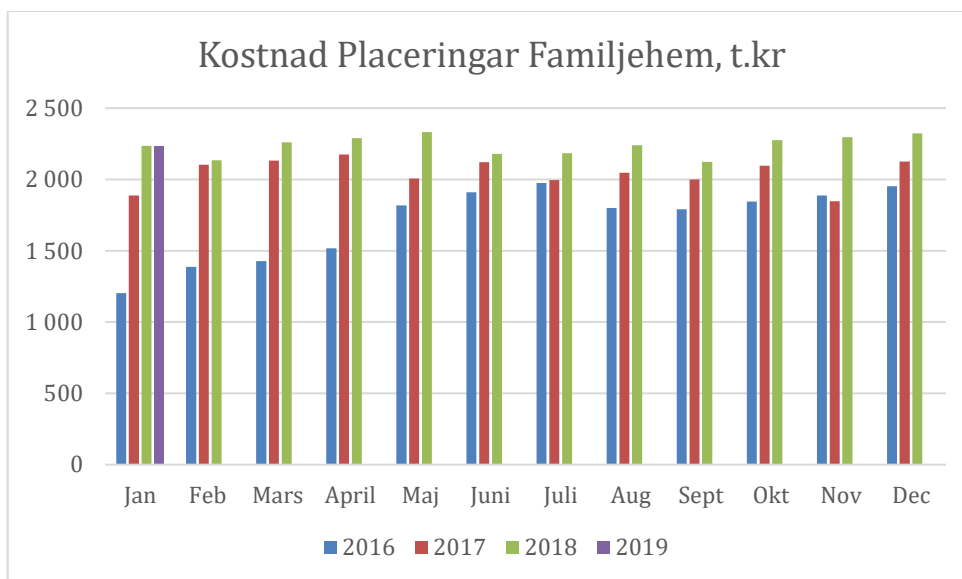
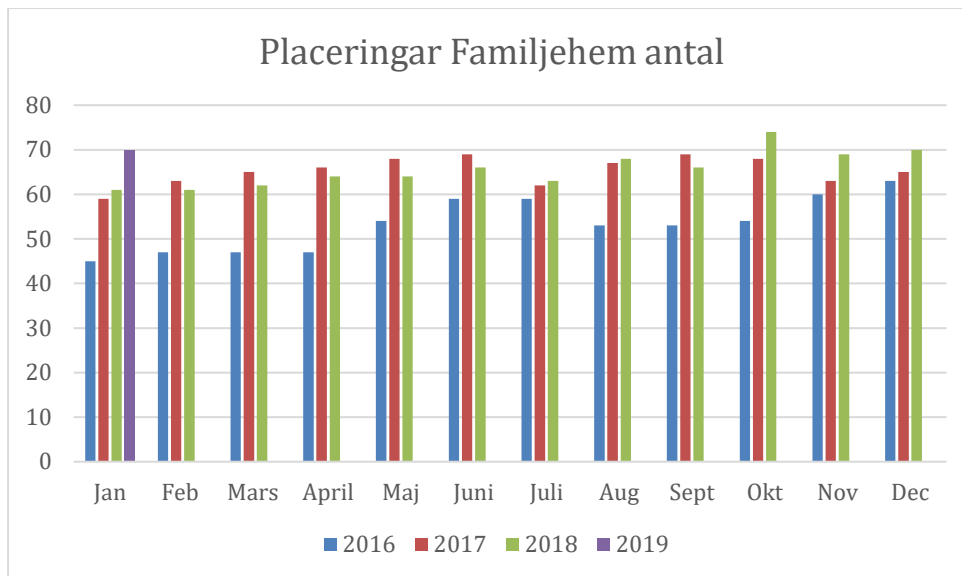
Nedanstående statistik visar på utvecklingen under perioden år 2016 till januari 2019 vad gäller placeringar (barn och unga) samt kostnader för dessa.



Vi kan konstatera en minskning av det totala antalet HVB-placeringar mellan 2017 och 2018.



Av statistiken går att utläsa att kostnaderna för HVB-placeringarna varit lägre under merparterna av månaderna år 2018 jämfört med 2016 och 2017.



Till skillnad från HVB-placeringarna visar statistiken avseende kostnad för familjehemsplaceringar att dessa ökat under 2018 jämfört med 2016 och 2017. Antalet familjehemsplaceringar har varit relativt konstant under 2017 och 2018 medan en större skillnad återfinns i jämförelse med år 2016, där antalet var lägre.

Iakttagelser och bedömningar

Rutiner för planering, placering och uppföljning

Finns rutiner för planering, placering och uppföljning i HVB och familjehem?

I socialtjänstförordningen² beskrivs hem för vård och boende som ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.

² Socialtjänstförordning (2001:937)

6 kap. 6 b § SoL reglerar att socialnämnden i samband med beslut om placering i ett familjehem ska ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem. Nämndens och familjehemmets åtaganden som avser barnets behov av stöd och skydd under placeringen ska framgå av avtalet.

I enlighet med 6 kap. 1 § SoL ansvarar socialnämnden för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. 7b § reglerar att socialnämnden noga ska följa vården av de barn och unga som vårdas i exempelvis familjehem och HVB. För att säkerställa att den enskilde individen får den vård och behandling som denne är berättigad till är uppföljning på individnivå viktig. I 6 kap. 8 § SoL samt 2 § LVU regleras att socialnämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. Om HVB-placeringen skett med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från verkställighet av beslutet pröva om vården ska upphöra.

lakttagelser

Vem som har rätt att fatta beslut om placering i HVB och familjehem regleras i arbetsmarknads- och socialnämndens delegationsordning. I granskningen framkommer att verksamheten, utöver gällande lagstiftning, i övrigt följer Socialstyrelsens kunskapsstöd samt föreskrifter och allmänna råd för det granskade området.

Vid intervjuer beskrivs att delegationsordningen i samband med den nya nämnd- och förvaltningsorganisationen utvecklats till att blir mer omfattande "längre ner" i organisationen. Detta innebär att vissa uppgifter som tidigare legat på verksamhetschef (ett chefsled som i samband med ny förvaltningsorganisation från 2019 avvecklats) idag ligger på enhetschef. De intervjuade ger uttryck för att delegationsordningen ger förutsättningar för en i huvudsak smidig handläggning. Handläggare framhåller att man vid granskningstillfället ännu inte haft utrymme att fullt ut sätta sig in i den senaste versionen av delegationsordningen.

I protokoll från nämndens sammanträde 2019-01-23 framgår att nämnden beslutat om en arbetsordning för mandatperioden 2019-2022. I sammanfattningen av ärendet framgår bland annat att omedelbara omhändertagande i enlighet med LVU ställer krav på inom vilken tidsperiod nämnden ska yttra sig om ärendena till förvaltningsrätten. Mot bakgrund av detta kan det bli nödvändigt att kalla till extra sammanträden, varför en rutin för detta antas vid sammanträdet. Arbetsordningen innefattar även hur sekretessärenden ska hanteras.

Planering och placering

Ljusdals kommun har inga lokala riktlinjer avseende det granskade området. Det pågår ett arbete med uppdatering av befintliga rutiner och vid granskningstillfället uppges processen avseende vårdkoordination samt placering enligt SoL vara helt klar. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett antal dokument med bäring på det granskade området, bland annat beslutsmallar från IFO till nämnd och arbetsutskott (senast reviderad 2019-02-13) samt rutin för:

- Omedelbart omhändertagande (senast reviderad 2018-12-13)
- Rekrytering av familjehem (senast reviderad 2018-04-11)
- Utredning av familjehem (senast reviderad 2014-04-09)
- Handledning och stöd till familjehem (senast reviderad 2014-04-09)
- Direktupphandling av HVB (upprättad 2016-11-10)

Därutöver har vi tagit del av checklista vid placering av barn och unga (senaste reviderad 2014-04-15) samt en checklista vid omedelbart omhändertagande enligt LVU (senast reviderad 2019-01-25). Rutinerna och checklistorna är fastställda på tjänstemannanivå inom individ- och familjeomsorgen.

Dokumenterade processer, riktlinjer, rutiner, utbildningsmaterial etc. finns samlade i en digital portal, tillgänglig för samtliga medarbetare.

Samtliga placeringar, oavsett om det avser HVB eller familjehem, går via verksamhetens vårdkoordinator som, enligt uppgift, bland annat säkerställer att placeringsavtal upprättas. I granskningen framkommer att det under tidigare år funnits brister vad gäller exempelvis upprättande av placeringsavtal. Detta har vi också kunnat se i vår aktgranskning, där åtta av 14 granskade ärenden saknade placeringsavtal.

Uppföljning

Vid intervjuer framkommer att hög arbetsbelastning medför att handläggarna tvingas prioritera bland arbetsuppgifterna. Enligt uppgift finns ingen dokumenterad prioriteringsordning men det framhålls vara uttalat att placeringar samt akuta åtgärder ska prioriteras. Överväganden uppges i huvudsak ske inom lagstadgade tidsgränser. Handläggning och uppföljning av insatser som exempelvis kontaktperson och kontaktfamilj framhålls bli lägre prioriterade. Den aktgranskning som genomförts indikerar att uppföljningar och överväganden i de granskade ärendena i huvudsak skett inom sex månader (även om det i enstaka fall gått sju månader) i de fall placeringen varat längre än sex månader.

Samtliga handläggare har löpande individuella genomgångar med specialisthandläggare, där bland annat uppföljning av placeringen utgör en del som stäms av.

Mot bakgrund av rådande arbetsbelastning uppges förutsättningarna för att klara samtliga arbetsuppgifter inom angivna tidsgränser vid granskningstillfället inte finnas fullt ut. Bland annat framhålls att utredningar i vissa fall överstiger den lagstadgade tiden.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Bedömningen baserar vi på att det finns dokumenterade rutiner och checklistor, vilka delvis är under revidering. Därutöver finns etablerade arbetssätt med löpande avstämningar och uppföljningar av individärenden.

Vi ser positivt på det arbete som pågår med att uppdatera befintliga rutiner och bedömer det väsentligt att dessa implementeras i verksamheten. Vidare ser vi positivt på det arbete som pågår med att organisera verksamheten på ett sätt som ger förutsättningar för enhetlighet, kostnadskontroll och ökad rättssäkerhet vid placeringar bland annat genom en vårdkoordinationsfunktion.

Säkerställande av vård och behandling

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

Enligt 11 kap. 3 § SoL ska vårdplan och genomförandeplan upprättas för den HVB- eller familjehemsplacerade. Vårdplan ska upprättas innan socialnämnden fattar beslut om vård och genomförandeplanen i samband med att barnet eller den unge placeras. Vårdplanen och genomförandeplanen ska även beskriva åtgärder och insatser som andra huvudmän har ansvar för. Vårdplanen fokuserar på vad som behöver göras medan genomförandeplanen beskriver hur det ska gå till.

Av genomförandeplanen ska bland annat målet med insatsen beskrivas, vilka åtgärder som planeras samt när och hur de ska genomföras. Socialtjänsten har ett övergripande ansvar för genomförandeplanen. Socialstyrelsens allmänna råd³ anges att planen för upprättas, följas upp och revideras i nära samarbete med HVB- eller familjehemmet.

³ SOSFS 2012:11

lakttagelser

I likhet med vad som anges under föregående avsnitt uppges arbetsbelastningen inom verksamheten vara hög, bland annat mot bakgrund av ett ökat antal aktualiseringar och placeringar. Utöver vad som framgår under rubriken *Rutiner för planering, placering och uppföljning* ger de intervjuade uttryck för att uppföljning av HVB- och familjehemsplaceringar i huvudsak sker i enlighet med lagstadgade tidsgränser) och att kontakten med barnet/ungdomen och/eller placeringsmotparten sker löpande utifrån behov.

Det tidigare nämnda projektet med sju timmars arbetsdagar inom individ- och familjeomsorgen permanenteras från och med 2019-05-01. Vid intervjuer beskrivs att förkortningen av arbetsdagarna är en av faktorerna som har lett till en ökad attraktivitet av Ljusdals kommun som arbetsgivare vilket underlättat bland annat rekryteringsarbetet. En stabil personalgrupp framhålls som en förutsättning för ett kvalitativt arbete. Vid granskningstillfället uppges det finnas en bemanning som i huvudsak fungerar för att klara uppdraget. Det framhålls dock finnas en sårbarhet i och med avsaknad av resursmarginaler och således finns ett behov av ytterligare internkonsulter för att säkerställa en stabilare organisation.

För att säkerställa arbetsgruppens kompetens genomgår samtliga medarbetare grundutbildning i BBIC⁴. Därutöver uppges så kallade metoddagar kring BBIC genomföras en gång per månad. Utöver detta sker ärendegenomgång tillsammans med enhetschef en gång per vecka, där möjlighet finns att diskutera "svåra" ärenden där handläggaren önskar vägledning avseende hanteringen. Därutöver genomförs vid behov möten kring ärenden och de intervjuade förmedlar att det inom organisationen finns god kompetens för att tillsammans kunna hitta lämpliga lösningar. Till hösten 2019 planeras en ny grundutbildning i juridik som avses genomföras löpande med två års intervall.

Vårdplaner och genomförandeplaner

I vår aktgranskning fann vi att vårdplan fanns i elva av 14 granskade ärenden. För tre av 14 ärenden fanns genomförandeplan. En av dessa saknade dock dokumenterat innehåll. Aktgranskningen omfattade placeringar från 2017 och de intervjuade framhåller att ett utvecklingsarbete vad gäller bland annat struktur i handläggning och vårdkoordination skett sedan dess.

I granskningen framkommer att verksamheten genomfört en genomgång av samtliga vård- och genomförandeplaner för barn och ungdomar med insatsen kontaktperson och kontaktfamilj och enligt uppgift planeras detsamma ske för samtliga placerade barn och ungdomar, inför omläggningen av datasystem. Verksamhetsföreträdare framhåller att det förbättrade arbetet med vårdkoordination (placeringsavtal och avtal) medför att vård- och genomförandeplanerna blir mer aktuella dokument utifrån att behovet utgår från dessa.

Förebyggande arbete

Vid intervjuer framkommer att det finns utvecklingspotential i arbetet med förebyggande av placeringar, både på strukturell nivå och på individnivå. Förebyggande åtgärder uppges till viss del ha blivit eftersatta och nedprioriterade mot bakgrund av de senaste årens ansträngda ekonomiska situation. Tillsättande av resurser i form av administratör och vårdkoordinator framhålls ha bidragit positivt till att få bättre ordning och överblick avseende exempelvis placeringsavtal. Ett utvecklingsarbete pågår fortsatt med att säkerställa att andra åtgärder provas innan det blir aktuellt med placering. De intervjuade ger uttryck för att detta arbete kommit ganska långt men att ytterligare resurser behövs både på handläggnings- respektive insatssidan. Behovet av öppenvård uppges vara omfattande och det saknas vid granskningstillfället resurser i form av exempelvis familjebehandlare för att kunna tillgodose behoven fullt ut. Därutöver lyfts att satsning behövs inom vårdkedjan vid missbruksproblematik för att bättre kunna ta omhand familjer och enskilda individer som berörs. Handläggare förmedlar en bild av att ett mer intensivt arbete med familjer skulle kunna medföra att vissa placeringar kan undvikas.

En kick-off med förvaltningen genomfördes i maj 2019, med förebyggande arbete som tema.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

⁴ Barns behov i centrum. En nationell enhetlig struktur för socialtjänstens handläggning och uppföljning av barn och unga

Bedömningen baserar vi på att vi i vår aktgranskning avseende ärenden från 2017 noterar att det funnits brister i upprättande av vård- och genomförandeplaner. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågått sedan dess och bedömer det väsentligt att arbetet för att säkerställa god vård och behandling fortsätter, vilket bland annat innefattar att säkerställa att vård- och genomförandeplaner finns i samtliga ärenden.

Rutiner vid upphandling av vårdplatser

Är tillämpade rutiner vid upphandling av vårdplatser tillfredsställande?

6 kap. 6b § SoL reglerar att socialnämnden i samband med beslut om placering i ett familjehem ska ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem. Nämndens och familjehemmets åtaganden som avser barnets behov av stöd och skydd under placeringen ska framgå av avtalet.

Vad gäller avtal vid placering i HVB anger Socialstyrelsen⁵ att flertalet kommuner tecknar ramavtal med varierande antal HVB. Ett avtalsförslag kan då ha lämnats som bilaga till förfrågningsunderlaget. För direktupphandling krävs särskilda skäl och vid en direktupphandling liknar avtalet ofta ett ramavtal, dvs. att det reglerar förhållandet mellan "köpare" och "säljare" vad gäller exempelvis avtalets omfattning och kommunens respektive utförarens åtagande.

lakttagelser

Vid intervjuer betonas vikten av en fungerande matchning mellan barn/ungdom och placeringsmotpart, det vill säga att hemmet (oavsett om det är HVB eller familjehem) ska kunna tillgodose den enskildes behov. Arbetet med tydlig matchning utifrån barnets/ungdomens behov uppges ha utvecklats positivt under de senaste åren och vid intervju påtalas vikten av att som handläggare göra kloka bedömningar och ha mod och möjligheter att omplacera barnet/ungdomen i de fall det behövs.

I likhet med vad som framgår under rubriken *Rutiner för planering, placering och uppföljning* går samtliga placeringar, via verksamhetens vårdkoordinator som bland annat säkerställer att placeringsavtal upprättas. Rutinen med att samtliga placeringar går genom vårdkoordinator uppges bland annat ge ökade förutsättningar för en god kostnads kontroll.

Dokumenterad rutin för direktupphandling av HVB finns, upprättad 2016-11-10. Rutindokumentet innehåller bland annat information om när en direktupphandling får göras samt ett flödesschema som beskriver förfarandet från identifierat behov till det att avtal skrivs.

Vid intervjuer framkommer att vårdkoordinator dokumenterar eventuella avsteg från ramavtal på en blankett som scannas in och tillförs både digital och fysisk digital akt. Avsteg från ramavtal uppges dock ske relativt sällan.

I syfte att säkerställa att vårdkoordinatorns arbetsuppgifter blir mindre personberoende pågår vid granskningstillfället ett arbete med att lära upp ytterligare en person inom förvaltningen som ska kunna fungera som stöd och backup.

Vi noterar i vår aktgranskning att:

- Ett av de granskade ärendena avser en placering utanför ramavtal.
- Sju ärenden avser placeringar som gjorts innan nu gällande ramavtal och det har inom ramen för granskningen ej kunnat verifieras att ramavtal med berörda parter har funnits vid tiden för placering. Vidare har det ej kunnat verifieras huruvida orsak till avsteg från ramavtal dokumenterats.

⁵ Barn och unga i familjehem och HVB – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

- För totalt sex ärenden finns placeringsavtal, varav ett avser placering utanför ramavtal, två avser placeringar inom ramavtal och tre avser de placeringar som framgår i punkten ovan.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Bedömningen baserar vi på att det vid granskningstillfället finns ramavtal samt rutiner för upphandling av HVB-platser utanför ramavtal. Vi har dock inom ramen för aktgranskningen avseende ärenden från 2017 ej kunna säkerställa att det vid tiden för granskade placeringar funnits ramavtal och/eller placeringsavtal i samtliga granskade ärenden.

Vi ser positivt på vårdkoordinationsfunktionen som ger ökade förutsättningar för enhetlighet i upphandling av vårdplatser och bedömer det väsentligt att arbetsmarknads- och socialnämnden fortsätter arbetet med att säkerställa att placeringsavtal upprättas samt att eventuella avsteg från ramavtal motiveras i dokumenterad form.

God kvalitet i upphandlade tjänster

Säkerställer nämnden att upphandlade tjänster är av god kvalitet?

Om ett HVB drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs att verksamheten bedrivs yrkesmässigt.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd⁶ om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete anges att den som bedriver socialtjänst ska utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet. Vidare anges att den som bedriver socialtjänst ska ansvara för att det finns ett ledningssystem för verksamheten, vilket ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Verksamheten ska planeras, ledas, kontrolleras, följas upp, utvärderas och förbättras med stöd av kvalitetsledningssystemet.

Iakttagelser

Vid intervju med nämndens ordförande framhålls att det från politiskt håll finns en stor tillit till förvaltningen och den kompetens som finns bland verksamhetens medarbetare.

Intervjuade verksamhetsföreträdare berättar att nyplaceringar numera sker med tidsbegränsade avtal (vanligtvis tre månader) för att möjliggöra omförhandling av avtal utifrån barnet/ungdomens behov. Detta uppges vara en skillnad jämfört med för något år sedan då en stor andel placeringar gjordes utan en på förhand definierad tidsram. Ansvaret för omförhandling av avtal åligger vårdkoordinator.

Utredning av familjehem sker enligt en dokumenterad rutin (se mer under rubriken *Rutiner för planering, placering och uppföljning*) som bland annat innefattar att begära in utdrag ur polisens misstanke- och belastningsregister, hembesök, referensinhämtning samt djupintervju. I granskningen framkommer att det är svårt att rekrytera familjehem, bland annat mot bakgrund av att många familjehem omfattas av företag som erbjuder konsulentstödda sådana.

Vid intervjuer framkommer att det inte finns någon dokumenterad rutin/checklista avseende kvalitetskontroller eller motsvarande vad gäller HVB. Utifrån tidigare placeringar vid aktuella HVB anser sig verksamheten ha skaffat sig erfarenheter av hur de olika hemmen fungerar och vad de kan erbjuda. Enligt uppgift sker ingen placering utan att någon verksamhetsföreträdare besökt det aktuella hemmet.

Internkontroll

Arbetsmarknads- och socialnämndens internkontrollplan för 2019 omfattar ett antal processer utifrån följande områden:

⁶ SOSFS 2011:9

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- Efterlevnad av lagar, riktlinjer och föreskrifter
- Egenkontroll Arbetsmarknadsenheten
- Egenkontroll Individ- och familjeomsorgen
- Egenkontroll Integrationsverksamheten

Nedan följer några exempel på processer som omfattas av internkontrollplanen och som har bäring på det granskade området:

Process	Riskbild
Utreda och fatta beslut	Lagstadgad utredningstid för barn och unga hålls inte
Aktualiseringar	Verksamheten anpassas inte utifrån antalet aktualiseringar
Barn, ungdom och familj	Hög andel placerade barn och ungdomar
Myndighetsbeslut	Bristande eller felaktiga utredningar och myndighetsbeslut
Hantering av avvikelser, lex Maria och lex Sarah	Åtgärder vidtas inte och återkoppling uteblir. Kundens hälsa och välbefinnande äventyras
Personalförsörjning	Svårt/omöjligt att rekrytera och behålla personal inom förvaltningen
Styrdokument	Styrdokument efterlevs inte
Avtalsuppföljning	Avtalsarkivet är inte uppdaterat och därmed risk för låg avtalstrohet
Dokumentation	Bristande kvalitet på dokumentation och utebliven dokumentation
Planera och genomföra insats	Genomförandeplaner skrivs inte. Otydlighet för kunden/klienten med risk för minskad delaktighet och inflytande
Vuxna med beroendeproblematik	Hög andel placerade vuxna och barn

Vi har inom ramen för granskningen även erhållit ett internkontrollschema, ett "årshjul", där det anges vilka kontroller/aktiviteter utifrån internkontrollplanen som ska ske när under året samt vem som ansvarar för respektive del.

Inom individ- och familjeomsorgen i Ljusdals kommun genomförs vid granskningstillfället verksamhetsuppföljningen *Kostnad per brukare* i syfte att analysera de egna verksamheterna för att utröna exempelvis vilka grupper som kräver stora resurser, vilket resultat insatserna skapar och hur dessa förhåller sig till kostnaderna.

Synpunkter och klagomål

Enligt uppgift vid intervjuer har arbetet med synpunkts- och klagomålshantering utvecklats under de senaste åren. Verksamhetsutvecklare ansvarar för hanteringen av dessa. Detsamma gäller för avvikelserrapportering som kommer från organisationens medarbetare.

Hantering av synpunkter och klagomål omfattas av nämndens internkontrollplan där det bland annat framgår att rapportering ska ske vid nämndens sammanträde i mars. Vi noterar i protokoll från nämndens sammanträde 2019-03-19 att en rapport avseende synpunkter och klagomål 2018 godkänns. I sammanfattningen av ärendet framgår att arbetssättet för hantering och dokumentation av synpunkter och klagomål förbättrats men behöver fortsätta utvecklas. Detta bland annat för att möjliggöra att på ett överskådligt sätt kunna sammanställa och göra analyser. Vid samma sammanträde rapporteras även avvikelser och Lex Sarah-anmälningar som noterats under 2018.

Nämndens uppföljning av kostnadsutvecklingen för placeringar

Enligt uppgift i granskningen består nämndens uppföljning av bland annat månadsvisa redogörelser avseende kostnader för placeringar, bakgrunden till kostnaderna samt kommentarer/analyser till kostnadsutvecklingen. I protokoll från nämndens sammanträde 2019-01-09 framgår att nämnden erhållit rapportering avseende avslutade placeringar enligt SoL⁷, inklusive uppgifter om bland annat månadskostnad och längd på placeringen. Vid intervjuer framhålls att nämnden visar ett intresse för det

⁷ Socialtjänstlag (2001:453)

granskade området genom att bland annat att följa särskilda nyckeltal och begära information om exempelvis olika placeringsformer och hur förvaltningen arbetar med frågorna. Det finns en stående punkt på dagordningen där förvaltningschefen muntligen informerar om aktuellt läge inom förvaltningen.

Vårdkoordinator har sammanställt det arbete som gjorts under 2018 avseende omförhandlade placeringsavtal och de kostnadsförändringar dessa medfört. Sammanställningen uppges ha utgjort underlag för redogörelse för nämnden i april 2019.

Ledningssystem

I granskningen framkommer att en digital portal kallad Comaround används för att samla rutinbeskrivningar, processer etc. Systemet används i övrigt inte som ett stöd i verksamhetens planering, ledning, kontroll, uppföljning och utvärdering.

Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Bedömningen baserar vi på att vi i protokoll från arbetsmarknads- och socialnämndens sammanträden kan utläsa att det finns en uppföljning på politisk nivå samt att nämndens internkontrollplan för 2019 omfattar processer med bäring på det granskade området. Då nuvarande nämnd- och förvaltningsorganisation är ny från 2019 har vi svårt att göra någon bedömning av tidigare uppföljningar på det granskade området.

Vid granskningstillfället saknas en dokumenterad rutin för kvalitetskontroll av HVB och vi rekommenderar arbetsmarknads- och socialnämnden att utarbeta och dokumentera former för hur man säkerställer att upphandlade tjänster är av god kvalitet.

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd anges att ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete ska finnas. Mot bakgrund av detta rekommenderar vi arbetsmarknad- och socialnämnden att överväga införande av ett sådant ledningssystem för att efterleva gällande föreskrifter.

Vidare rekommenderar vi att nämnden systematiskt, inför upphandling av ramavtal, analyserar vilka placeringar som gjorts och om det finns ett mönster i exempelvis inriktning på HVB, i syfte att i så hög grad som möjligt säkerställa att de ramavtal som tecknas motsvarar behoven.

2019-09-10

Hanna Franck Larsson
Uppdragsledare

Malou Olsson
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ljusdals kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.