
Revisionsrapport

***Tillsyn och uppföljning
av placeringar på
institution***

Vänersborgs kommun

*Inger Kullberg
Cert. kommunal revisor
Sofia Blixtberg
November 2012*



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Bakgrund	2
3	Revisionsfråga och revisions-metod	5
4	Granskningsresultat	6
4.1	Organisation	6
4.2	Säkerställs att anlidade HVB-hem har förmåga att möta barnets behov?	6
4.2.1	Synpunkter och kommentarer	8
4.3	Sker uppföljning av placerade barn i den omfattning som lagen kräver?	8
4.3.1	Synpunkter och kommentarer	9
4.4	Tar nämnden del av uppföljningar av placerade barn för att säkerställa att kvaliteten är god?	10
4.4.1	Synpunkter och kommentarer	10

1 **Sammanfattning och revisionell bedömning**

Kommunens revisorer har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av om socialnämnden säkerställer att de barn och unga som placeras på institution, HVB¹-hem, får en god vård. Den sammanfattande bedömningen och svar på revisionsfrågan är att granskningen har visat att nämnden i huvudsak säkerställer detta men att det finns vissa brister.

Utifrån kontrollmålen visar granskningsresultaten följande:

Säkerställs att anlitade HVB-hem har förmåga att möta barnets behov?

Vi bedömer det som tillfredsställande att ramavtal tecknats för att säkerställa tillgång till kvalitativ god vård på behandlingshem. Vi bedömer det också som tillfredsställande att ramavtalet är lättillgängligt och uppfattas som ändamålsenligt.

Det är positivt att institutioner, såväl de statliga som de privata besöks regelbundet i samband med placeringar.

Det är en brist att det saknas rutiner inför placering på HVB.

Det är också en brist att det saknas rutiner för vilka kontroller som ska ske vid eventuell direktupphandling av institutioner utanför ramavtalet.

Sker uppföljning av placerade barn i den omfattning som lagen kräver, tidsmässigt, innehållsmässigt och genom att också låta barnen komma till tals?

Uppföljning sker i enlighet med gällande lagstiftning vad avser tidsmässighet och avseende innehållet.

Utredningsmetoden BBIC² är till viss del en garant för att uppföljningar sker på ett säkert sätt.

Det är inte säkerställt att barnen kommer till tals i enskilda samtal, såsom föreskrivs i lagstiftningen och i de egna rutinerna.

Vi bedömer det som en brist att inte genomförandeplaner används såsom både lagstiftning och styrdokument anger. Det är vidare en brist att detta inte uppmärksammas i internkontrollen.

¹ HVB – hem för vård eller boende, ett begrepp som avser institution. Det finns ett särskilt regelsystem för detta. Socialstyrelsen är tillsynsmyndighet.

² BBIC – barns behov i centrum – ett vetenskapligt grundat system för handläggning och dokumentation vid utredning och uppföljning av barn och unga där målet är att utveckla ett bra samarbete mellan barnet, dess familj och olika professionella grupper. Socialstyrelsen ansvarar för utbildning och särskild licens för att arbeta enligt metoden.

Tar nämnden del av uppföljningar av placerade barn för att säkerställa att kvaliteten är god?

Granskningen visar att nämnden kontinuerligt följer vården av placerade barn genom beslutfattande, överväganden och omprövningar.

Därutöver följer nämnden placeringar ur ett verksamhetsperspektiv på ett tillfredsställande sätt.

2 Bakgrund

Varje år sker ett flertal placeringar av barn och unga på institutioner. Insatser inom den sociala barn- och ungdomsvården innebär ofta ett stort ingrepp i barns, ungdomars och familjers liv. Samhället, socialtjänsten, tar i dessa sammanhang på sig ett stort ansvar.

Den av riksdagen initierade rapporten *Vanvård i social barnvård* (SOU2011:61) den sk vanvårdsutredningen visade att historiskt sett har samhället svikit dessa barn och det har begåtts både vanvård, försummelser och övergrepp. Det är av största vikt att det finns ett arbetssätt som säkerställer att detta inte upprepas.

Socialtjänstlagen. SOL reglerar att insatser ska ges utifrån individuella bedömningar och i samråd med den enskilde. I första hand bör insatser ges i öppna former, vilket både lagstiftning och nämnden föreskriver i sina mål.

Socialstyrelsen konstaterar att kommunernas satsningar på att i första hand satsa på vård för barn och unga i öppna former har medfört att de barn som placeras har omfattande vårdbehov.

Lagstiftaren har genom att reglera att placeringar ska följas upp regelbundet och inte kan delegeras till tjänstemän, markerat det stora ansvar som åligger kommunen då det gäller placerade barn.

Institutionsplaceringar är ofta mycket kostsamma och det innebär att utöver lämplighet och vårdinnehåll bör också en affärsmässig bedömning göras.

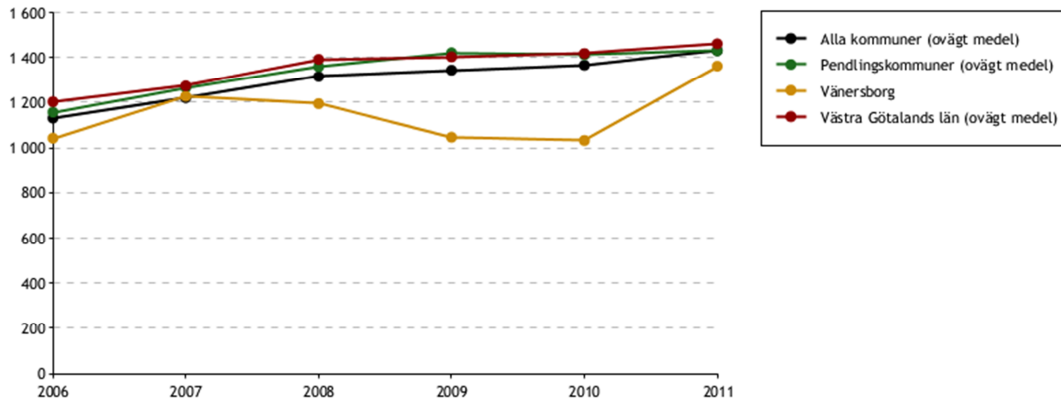
I socialtjänstlagen kap3§3 anges att insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Det står också att kvaliteten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd för detta ändamål. En del som berör denna granskning är att det ska vara säkerställt att dokumentation och handläggning är rättssäker. Där trycks på vikten av att skriftliga rutiner upprättas för väsentliga områden.

Utifrån både individ- och ekonomiperspektiv är det viktigt att placeringarna leder till önskat resultat. Det är därför viktigt att nämnden har fungerade rutiner för att följa upp och utvärdera resultaten av dessa placeringar.

Vänersborg har under perioden 2008-2011 haft lägre kostnader för barn och ungdomsvård i förhållande till jämförbara kommuner. Under 2011 är dock skillnaden marginell.

Kostnad barn och ungdomsvård 2006-2011, kr/inv (Värde)³



I policydokumentet Mål- och resursplan 2012-2014, som antogs av kommunfullmäktige i Vänersborgs kommun 2011-06-22, poängteras att den rådande lagstiftningen i samklang med socialnämndens politiska mål medfört en förskjutning från HVB-hemsplaceringar till placeringar i familjehem och vård i öppna former.

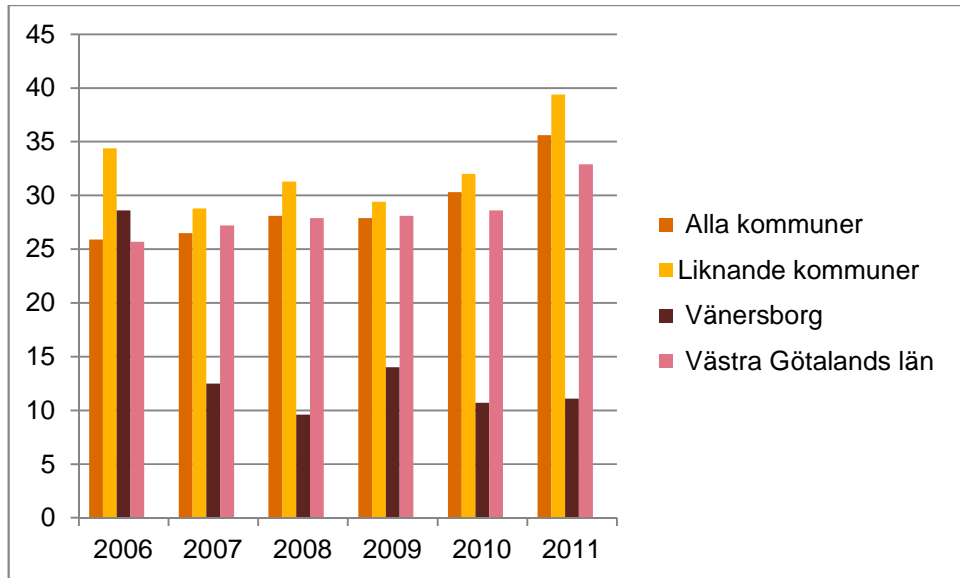
Sedan i början av 2000-talet har förskjutningen medfört att antalet placeringar i HVB-hem minskat i förhållande till antalet familjehemsplaceringar. I ett kortare tidsperspektiv har dock antalet placeringar i HVB-hem återigen ökat. Denna tendens finns i många andra kommuner.

I delårsrapporten för Vänersborgs kommun, framhölls att ungdomars behov av vård på HVB-hem ökat från fem placeringar till nio placeringar under första delen av 2012.

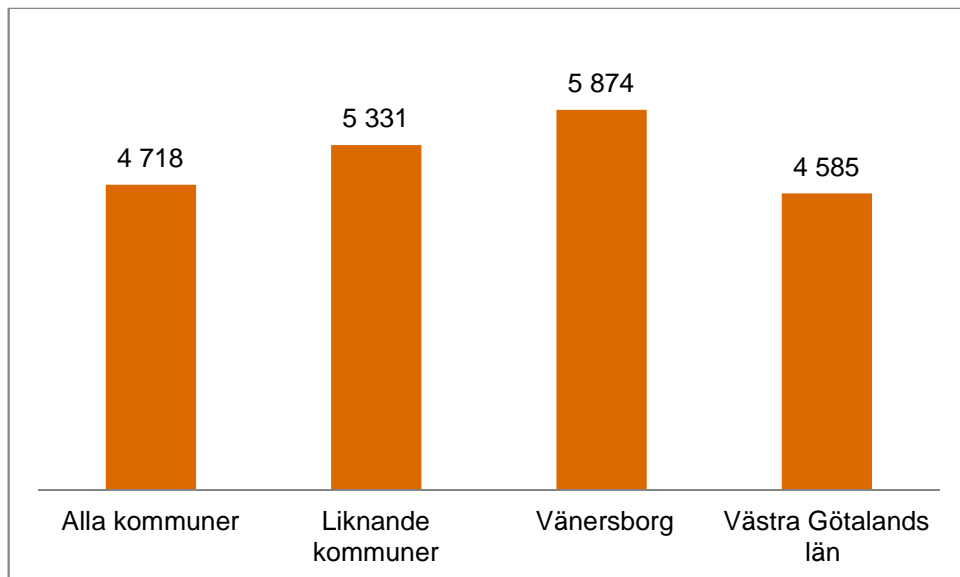
Inom individ- och familjeomsorgen prognostiseras att Enheten barn- och familjestöd redovisa ett underskott på 2,8 Mkr för helåret 2012. Orsaken anges vara främst ökade kostnader för familjehem och att antalet vårddygn på HVB-hem för barn och unga ökat med 70 % i jämförelse med motsvarande period 2011.

³ Bruttokostnad minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och landsting för barn och ungdomsvård, dividerat med antal invånare i kommunen den 31/12. Avser vård och stöd som socialtjänsten ger till barn och ungdomar 0-20 år i form av vård på hem för vård eller boende (HVB), familjehem, individuellt behovsprövad öppenvård och övriga öppna insatser. Kostnader för den utredningsverksamhet som ligger till grund för insatserna redovisas inom respektive delverksamhet. Avser samtlig regi. Källa: SCB:s Räkenskapssammandrag. Tabell från Kolada.

Barn och unga placerade på institution, andel (%) av totala antalet placerade barn och unga 0-20 år.⁴



Kostnad HVB-vård till barn och unga, kr/vårddygn (Värde)⁵



⁴ Antal barn och unga 0-20 år placerade på institution den 1/11, dividerat med totalt antal barn och unga placerade på institution eller i familjehem den 1/11 multiplicerat med 100. Källa: Socialstyrelsen. Tabell från Kolada.

⁵ Kr/vårddygn för HVB-vård till barn och unga. Källa Socialstyrelsen. Tabell från Kolada.

3 Revisionsfråga och revisionsmetod

Revisionsfråga:

- Säkerställer Socialnämnden att de barn och unga som placeras i HVB-hem får en god vård?

Kontrollmål/granskningsmål

- Säkerställs att anlitade HVB-hem har förmåga att möta barnets behov?
- Sker uppföljning av placerade barn i den omfattning som lagen kräver, tidsmässigt, innehållsmässigt och genom att också låta barnen komma till tals?
- Tar nämnden del av uppföljningar av placerade barn för att säkerställa att kvaliteten är god?

Revisionsmetod

Granskningen genomförs genom intervjuer med:

- IFO-chef
- Sektionschef för Sektionen för familjestöd
- 1:e socialsekreterare på ungdomsgruppen
- 2 gruppintervjuer med socialsekreterare i ungdomsgruppen
- 1 gruppintervju med representanter för socialsekreterarna i barngruppen

Granskning och analys har gjorts av styrande dokument.

En översiktlig granskning av åtta personakter, dvs alla barn och ungdomar som vid granskningstillfället var placerade på HVB-hem.

Rapporten är sakavstämd med representanter för verksamheten.

Revisionskriterier

Granskningen har utgått från gällande lagstiftning och föreskrifter och allmänna råd från Socialstyrelsen.

Följande styrdokument har också varit granskningens utgångspunkt:

- Mål- och resursplan 2012-2014, fastställd av Kommunfullmäktige 2011-06-22
- Verksamhetsplan för individ- och familjeomsorgsnämnden, fastställd av Socialnämnden
- Resultat och aktivitetsplan Individ- och familjeomsorg 2012, fastställd av Socialnämnden
- Förvaltningens Resultat- och aktivitetsplan för verksamhetsåret 2012

4 Granskningsresultat

4.1 Organisation

Det är Socialnämnden som har ansvar för det område som omfattas av denna granskning. Den förvaltning som har ansvaret är socialförvaltningen

HVB-placeringar av barn och unga handläggs inom Sektionen för familjestöd, antingen i barngruppen eller i ungdomsgruppen. De flesta placeringar som sker på HVB-hem rör ungdomar. Det fanns vid granskningstillfället 8 pågående placeringar, samtliga ungdomar.

Sektionen leds av en sektionschef och det finns fyra specialiserade grupper; barngrupp, ungdomsgrupp, familjerättsgrupp och familjehemsgrupp. I alla grupper finns 1:e socialsekreterare med uppdrag att ge handläggarna metodstöd, säkerställa rättssäkerheten med intern kontroll, samt bereda individärenden till utskott. I barngrupp och ungdomsgrupp, som är de som berörs i denna granskning, finns 5 socialsekreterare i respektive grupp. På sektionen finns också en pool-tjänst som sektionschefen fördelar där behoven är som störst.

Det finns också en väl utbyggd öppenvårdsverksamhet på Sektionen för råd och stöd.

De mål och aktiviteter som finns i Socialnämndens Mål- och resursplan för 2012, som berör denna granskning är:

Inriktningsmål	Förväntat resultat	Mått	Aktivitet
Insatserna präglas av god kvalitet	Nöjda brukare- höjd måluppfyllelse kopplat till genomförandeplaner	Träffsäkra genomförandeplaner enl den enskildes önskan och behov	Adekvata genomförandeplaner
	Ökad användning av evidensbaserade metoder	Andel metoder som är evidensbaserade	Ersätta icke evidensbaserade metoder med evidensbaserade
Den enskildes möjligheter och förutsättningar att bo kvar i hemmet ska stärkas	Färre barn och ungdomar får dygnsvård utanför hemmet	Antal barn och ungdomar som får dygnsvård utanför hemmet	Heltäckande öppenvård på hemmaplan som matchar barn och ungas behov

4.2 Säkerställs att anlitate HVB-hem har förmåga att möta barnets behov?

Innan en placering kan komma ifråga ska en utredning kring barnets behov göras. BBIC används som utredningsmetod i alla ärenden. Förvaltningen har permanent licens för BBIC, vilket bör innebära att metoden används fullt ut.

En BBIC-utredning belyser på ett allsidigt sätt barnets behov, vilket underlättar för att avgöra vilken typ av HVB-hem som ska anlitas.

Enligt BBIC ska genomförandeplaner alltid upprättas. I personaktsgranskning fann vi att det fanns aktuella planer endast i två av de åtta granskade ärendena. I fyra ärenden fanns planer som antingen var inaktuella eller ofullständiga. I två ärenden saknades det helt planer.

HVB-hemmen drivs till 80 % i privat regi och resterande av stat och av kommuner. Ett privat HVB-hem kräver tillstånd av socialstyrelsen som ser till kvalitet, säkerhet, kompetens och utvärdering. Socialstyrelsen har tillsynsansvar för de privata HVB-hemmen. Socialstyrelsen inspekterar alla HVB-hem två gånger årligen, ett av besöken är oanmält. Nämnden har också ett ansvar för att inspektera och följa upp de HVB-hem där de genomför placeringar .

SIS, statens institutionsstyrelse driver 25 institutioner för ungdomar. De har olika inriktningar och finns över hela landet. Det är bara SIS som har rätt att bedriva slutenvård, dvs låsta avdelningar. Viss vård måste inledas på en SIS-institution. Det är riksdagen som fastställer avgifterna på SIS-institutionerna och kommunerna har ingen möjlighet att påverka detta.

Vänersborgs kommun har tillsammans med Trollhättans kommun slutit ett ramavtal med 85 HVB-hem och har därmed tillgång till ett hundratal institutioner. En av dem de tecknat avtal med är Gryning AB.

Gryning AB är Sveriges största företag inom HVB. De har ett stort antal HVB-hem med olika inriktningar. Bolagets ägare är Göteborgsregionens kommunalförbund samt kommunalförbunden i Sjuhärad, Skaraborg och Fyrbodal.

Upphandlingen gjordes 2010 och löpte fram till 2012, en förlängning har gjorts. Upphandlingen är genomförd enligt LOU, lagen om offentlig upphandling. Det fanns representanter för både chefer och handläggare i en referensgrupp som utarbetade förfrågningsunderlag och deltog även vid utvärderingen av anbudena. I samband med förlängningen uppmanades HVB-hemmen att inkomma med Socialstyrelsens tillsynsrapporter och avtal tecknades med de hem som gjorde det.

De upphandlade HVB-hemmen är indelade i olika kategorier som ska möta olika behov. Det kan vara kriminalitet, missbruk, psykisk ohälsa.

Avtalet finns tillgängligt på kommunens intranät, samt i en pärm.

Vid granskningstillfället fanns det åtta pågående placeringar, sju var på SIS-institution och en placering fanns på ett av HVB-hemmen som tecknat ramavtal.

Vid intervjuerna framkommer att det är mycket sällan några diskussioner om att placera utanför ramavtalet. Avtalet uppfattas som att det tillgodoser de flesta tänkbara behov.

Det finns en checklista för om barn eller unga i HVB befaras fara illa. Det finns en samarbetsrutin vid placering av barn och unga i annan kommun, den avser barn-

och ungdomsförvaltningen, gymnasieförvaltningen och socialförvaltningen. Det finns en rutin för ekonomiskt bistånd i samband med placerad ungdoms utflyttning från institution eller familjehem. Det saknas en rutin/checklista över vad som ska göras inför placering på institution. Det finns en checklista inför placering i familjehem, som till del är relevant även för placering på HVB-hem.

Vid personaktsgranskningen fanns en ungdom som var placerad på ett HVB som tecknat ramavtal. Det fanns inget placeringsavtal avseende just det specifika barnet, istället hänvisades till ramavtalet. Där anges i och för sig inte att det ska tecknas avtal för varje specifikt placeringsfall, men på ett par ställen i ramavtalet hänvisas till ett placeringsavtal.

4.2.1 Synpunkter och kommentarer

Det är positivt att BBIC används, på så sätt belyses barnets/den unges behov på ett mångsidigt sätt.

Det är dock en brist att inte genomförandeplaner används mer frekvent och effektivt. Dels är det en del av BBIC, dels är det ett arbetssätt som på flera sätt framhålls som väsentligt i de politiska målen.

Den genomförda ramupphandlingen är till del en garant för att de anlidade HVB-hemmen har förmåga att möta barnens behov

Det är positivt att alla nuvarande placeringar är inom ramavtalet eller på en SIS-institution. Det är positivt att ramavtalet uppfattas överensstämma med de faktiska behoven.

Det kan dock framöver uppkomma behov som inte kan tillgodoses inom avtalet. Därför bör det finnas en beredskap för det.

Det är en brist att det saknas rutiner för vilka kontroller som ska vidtas och vilken dokumentation som ska föras då man går utanför ramavtalet. Det kan få allvarliga konsekvenser för placeringen samt strider emot LOU-lagstiftningen.

Det är också en brist att det saknas rutiner inför placering på institution, vilket kan vara en förklaring till att det saknades ett placeringsavtal och att uppfattningen var att det räckte med ramavtalet.

4.3 Sker uppföljning av placerade barn i den omfattning som lagen kräver?

När ett barn vårdas i ett annat hem än det egna ska en vårdplan upprättas som beskriver mål med vården, behov hos barnet, insatser som behövs, hur umgänge med närstående ska ske samt barnets och föräldrarnas syn på vården. Planen ska även ange eventuella insatser från andra huvudmän. En genomförandeplan ska beskriva mål med insatserna, hur vården ska genomföras, hur kontakterna med socialtjänstens handläggare och närstående ska ordnas och hur barn och föräldrar

utövat inflytande över planeringen. Dessa båda planer ligger till grund för uppföljning av vården.⁶

Nämnden ska noga följa vården genom besök, enskilda samtal med barnet, med de som tagit emot barnet och med vårdnadshavarna. Uppföljningen skall omfatta hälsa, utveckling, socialt beteende, skolgång och relationer till närstående.⁷

Tidsmässigt

I enlighet med lagstiftningen ska nämnden överväga/ompröva en placering var sjätte månad. Av intervjuerna och personaktsgranskningen framgick att så skedde.

Innehållsmässigt

De uppföljningar som redovisades för nämnden följde BBIC:s struktur, vilket också innebar att alla de moment som lagstiftaren kräver fanns med.

Kommer barnen till tals

I personaktsgranskningen och i intervjuerna framkom att socialsekreterarna oftast hade en tät kontakt med de placerade ungdomarna, ofta via telefon, sms och mejl. I samband med omprövningar/överväganden besöktes alltid barnen, i vissa ärenden även oftare. Socialsekreteraren och ungdomen hade då ofta enskilda samtal, men dessa dokumenterades inte som sådana. Det förekom också att samtalen med barnen skedde i samband med behandlingskonferenser tillsammans med personal från institutionen.

I ”Checklista och handläggningsstöd – om barn eller unga i HVB befaras fara illa”⁸ anges ”Enskilda samtal ska ske i samband med omprövning/övervägande och minst vid ett tillfälle däremellan”.

I BBIC finns material som kan fungera som stöd vid genomförande av barnsamtal. I personaktsgranskningen och i intervjuerna framkom att dessa inte användes i någon större utsträckning. Inte heller användes någon annan strukturerad samtalsmetod i de enskilda samtalen.

4.3.1 Synpunkter och kommentarer

Det är säkerställt att uppföljningar av placerade barn/ungdomar på institution sker i enlighet med lagstiftningen och att innehållet i huvudsak är korrekt.

Det är inte säkerställt att barnen kommer till tals i form av enskilda samtal.

⁶ SoL 11 kapitlet 3 §, Socialtjänstförordningen 5 kapitlet 1 § a

⁷ SoL 11 kapitlet 3 §, Socialtjänstförordningen 5 kapitlet 1 § b

⁸ Intern rutin på förvaltningen

4.4 Tar nämnden del av uppföljningar av placerade barn för att säkerställa att kvaliteten är god?

På individnivå följer nämnden vården av de placerade barnen i enlighet med lagstiftningen. De har då möjlighet att kontinuerligt följa vården för de enskilda barnet.

Därutöver följer nämnden via månatliga uppföljningar av hur många barn som är placerade på HVB-hem.

4.4.1 Synpunkter och kommentarer

De uppföljningssystem som finns både på individnivå och på verksamhetsnivå bedömer vi vara tillräckliga för att nämnden ska få kunskap och insikt om de placerade barnen.

Ange datum

Inger Kullberg

Projektledare

Håkan Ohlsson

Uppdragsledare