

Rapport
Uppföljning placering av barn i hem
för vård eller boende (HVB)

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	5
3. Bedömning och rekommendationer	11

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Socialnämnden fattar beslut om insatser som i vissa fall innebär att barnet blir placerat i ett hem för vård eller boende.

Nämnden har bland annat ansvar för att de barn som är föremål för insatser får god vård. På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat nämndens uppföljning av placeringar i HVB.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att följa upp att barn och unga som placerats i hem för vård eller boende (HVB) tillförsäkras god vård och trygga uppväxtförhållanden.

Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är:

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer

Svar på revisionsfrågan

Efter genomförd granskning är vår bedömning att det finns i huvudsak ändamålsenliga rutiner för uppföljning av placeringar i HVB. Det finns dokumenterade rutiner och uppföljningar genomförs regelbundet. Vi anser att det finns förbättringsmöjligheter gällande den interna kontrollen, d.v.s. att det görs systematiska kontroller av att uppföljningar

verkligen genomförs. Det måste också säkerställas att rutinerna överensstämmer med socialstyrelsens föreskrifter.

Mottagandet av ensamkommande barn har ökat kraftigt i kommunen. För närvarande har fokus legat på att ge barnen skydd och boende men det bör säkerställas att det finns förutsättningar för uppföljningar framgent, då i stort sett samma regler gäller för placeringar av ensamkommande barn.

Efter genomförd granskning rekommenderar vi att:

- Att rutinerna för uppföljning av placeringar ändras så de överensstämmer med socialstyrelsens föreskrifter.
- Att det införs kontroller av att uppföljning av placeringar genomförs enligt rutiner och socialstyrelsens föreskrifter. Exempelvis kan det ingå som ett moment i den interna kontrollplanen.
- Att rutinerna kompletteras med att framtagen enkät ska användas efter avslutad vård och att det beslutas om hur resultaten ska användas.
- Att det skapas forum för utbyte av information om exempelvis handläggning och uppföljning mellan socialsekreterarna vid område ung integration och vid barn, ungdom och familj.

Östersund 2016-01-04

DELOITTE AB

Marianne Harr
Certifierad kommunal revisor
(Uppdragsansvarig)

Veronica Blank
Certifierad kommunal revisor
(Projektledare)

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Socialtjänsten har ett övergripande ansvar för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden.

I vissa fall måste socialnämnden fatta beslut om insatser som innebär att barnet blir placerat i ett hem för vård eller boende.

Socialnämnden har bland annat ansvar för att de barn som är föremål för insatser får god vård.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat nämndens uppföljning av placeringar i HVB.

Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner för att följa upp att barn och unga som placerats i hem för vård eller boende (HVB) tillförsäkras god vård och trygga uppväxtförhållanden.

Underliggande revisionsfrågor är:

- Vilka krav ställs vid upphandling av HVB och vilka kontroller görs?
- Finns dokumenterade rutiner för uppföljning av placeringar?
- Hur sker uppföljning av placeringar som görs utanför kommunen?

- Finns rutiner för att uppmärksamma eventuella missförhållanden?
- Vilken information efterfrågar nämnden?

Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är:

- Kommunallagen
- Socialtjänstlagen
- Socialstyrelsens föreskrifter och rekommendationer

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och genom att ta del av skriftligt material, exempelvis rutiner, riktlinjer osv. Totalt har 9 personer intervjuats. Som en del av granskningen har överklaganden av placeringar som genomförts med tvång (enligt lagen om vård av unga, LVU) granskats. Vi har också gjort en förfrågan till inspektionen för vård och omsorg (IVO) om inkomna anmälningar och eventuella åtgärder gällande socialnämnden i Östersunds kommun under år 2015.

Granskningsresultat

2.1 Kort om placeringar på hem för vård- och boende (HVB)

Socialnämnden fattar beslut om att placera barn utanför hemmet. Placering kan ske i familjehem, jourhem eller på ett hem för vård eller boende (HVB). Placeringen kan ske med föräldrars samtycke enligt socialtjänstlagen¹ (SoL) eller med tvång, enligt LVU (lagen med bestämmelser om vård av unga)².

Kommunen söker tillstånd för att bedriva HVB och kan därefter besluta om att öppna nya HVB vid behov. När ett nytt boende startas, ska det anmälas till Inspektionen för vård- och omsorg (IVO), vilken är tillsynsmyndighet.

Placeringar kan ske i kommunens egna boenden men även i externa boenden, om det finns behov av det. IVO är tillsynsmyndighet för HVB-verksamheterna och myndigheten genomför både planerad och oplanerad tillsyn.

Ensamkommande flyktingbarn placeras i HVB eller i familjehem. De barnen behöver inte i samtliga fall både vård och boende. Dock ska en utredning göras av varje barn innan placering.

Placeringar regleras i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen men socialstyrelsen ger också ut föreskrifter och handböcker som särskilt rör placeringar.

För närvarande finns det förslag på vissa lättnader gällande placeringar i HVB för ensamkommande barn för att kommunen ska kunna erbjuda platser. Lättnaderna gäller till exempel personalens kompetens och krav på lokaler. Redan idag har det införts lättnader gällande yta.

2.2 Omfattning och kostnader

I tabell 1 visas jämförelser mellan Östersund, Jämtland och riket.

	Östersund	Jämtland	Riket
Kostnad institutionsvård barn och unga kr/inv	403 kr	697	650
Barn och unga placerade på institution % av totalt antal placeringar	33,1%	47,9 %	39,3 %

Källa: Kolada.se

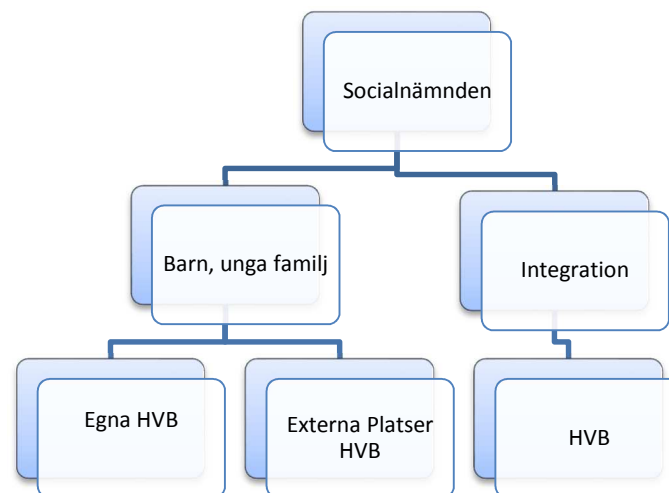
¹ Socialtjänstlag 2001:453

² Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, 1990:52

Ur tabell 1 kan det utläsas att kostnaden för institutionsvård i Östersund understiger både genomsnittet i Jämtland och i Riket. Det är också en lägre andel av placeringarna som görs på institution av det totala antalet. Sett över tid har andel placeringar på institution i kommunen minskat med ca 8 % i förhållande till år 2012. Ett av socialnämndens mål är att andelen placerade barn ska minska och förvaltningen arbetar aktivt med att minska antal placeringar på institution till förmån för exempelvis öppenvårdsinsatser. Ett annat mål är att andel barn som återaktualiseras hos socialförvaltningen efter en insats ska minska. Uppföljning görs vid delårs- och årsbokslut.

I Östersunds kommun finns för närvarande två olika typer av HVB. Den ena typen är avsedd för ensamkommande flyktingbarn. Den andra typen är ett HVB för familjer med små barn (Ankaret) och ett för ungdomar mellan 16-24 år (Strandvillan). För närvarande är totalt 162 barn placerade av socialtjänsten i Östersund. Kommunen använder sig även av externa HVB vid behov, dessa finns utspridda på olika ställen i Sverige och kan exempelvis ha olika typer av behandlingar.

2.2.1 Organisation



Vid socialförvaltningen och området för barn, unga och familj arbetar socialsekreterare särskilt inriktat mot barn och unga och placeringar i familjehem och HVB. Vid området arbetar för närvarande 17 socialsekreterare.

Ensamkommande barn som placeras i ett HVB utreds också vid socialförvaltningen men vid området ung integration. Området för barn unga och familj och området för integration har varsin områdeschef.

Det övergripande arbetet med rutiner och kvalitet bedrivs av socialförvaltningens kvalitetssamordnare.

Vid förvaltningen finns en sk. placeringsgrupp. I gruppen ingår placeringssamordnare, teamchefer, programansvarig för MST(Multi Systemic Therapy) och teamchefer från HVB Ankaret och Strandvillan. Placeringsgruppen ansvarar exempelvis för att bedöma om den unge kan få vård på annat sätt, exempelvis genom öppenvårdsinsatser och om institutionsvård är nödvändig bedöma vilken vård som är lämplig. Gruppen arbetar innan placeringen görs.

Vid socialförvaltningen finns en placeringssamordnare. Samordnaren ansvarar bland annat för att matcha ihop barn och unga med lämpliga boenden, att genomföra upphandlingar av nya externa HVB samt att följa upp de externa boendena.

Det har skett en kraftig ökning av placeringar av ensamkommande flyktingbarn, vilka till en del placeras i familjehem och en del i HVB. Det har nyligen startats upp nya boenden och ytterligare boenden ska startas upp under vintern och våren 2015-2016. Ökningen har lett till att ledning inklusive

områdeschefer, förvaltningsledning och kommunledning har haft täta sammankomster, flera gånger i veckan.

För närvarande är Östersunds kommun den enda kommunen i Jämtland som också tar emot barn och ungdomar innan de sökt om asyl. Dessa barn ska utredas på samma sätt som andra ensamkommande barn men det är osäkert hur många av dem som stannar i kommunen när de fått anvisning och tiden kan också variera.

Placeringar genomförs ibland med tvång enligt LVU. I de fallen gör socialtjänsten en utredning av barnet/ungdomen och beslutet om ett omhändertagande fattas av förvaltningsrätten. Överklagan av placering enligt LVU kan göras i kammarrätten. Under 2015 har 12 ärenden överklagats i kammarrätt. Vi har genomfört en genomgång av dessa fall och kammarrätten har i samtliga fall gjort samma bedömning som socialnämnden.

Socialsekreterarna vid området ung integration och vid barn, unga och familj arbetar inte tillsammans och de har inte heller några forum för diskussion av exempelvis rutiner och ärendehantering. Däremot träffar placeringssamordnaren alla handläggarna vid båda områdena med jämna mellanrum, en rutin som funnits det senaste året.

2.3 Kommunala styrdokument HVB

I kommunen finns ett antal dokument som styr arbetet med institutionsplaceringar:

- Riktlinjer för institutionsarbetet i Östersunds kommun
- Rutiner vid placering i HVB- uppdaterad 2015-03-02

- Rutin för Lex Sarah

Rutinerna och riktlinjerna ingår i kommunens kvalitetssystem och finns tillgängliga på intranätet.

2.4 Upphandling av HVB

De flesta placeringar som görs utanför kommunens egna HVB görs vid boenden som kommunen har ramavtal med. Gemensamt med andra kommunerna i Jämtland finns det ungefär 100 ramavtal med HVB runt om i Sverige.

I avtalen ställs krav på hur lokalerna ska se ut, vilken kompetens som ska finnas, personaltäthet, villkor för avslutande av placering osv. Det finns också krav på rapportering till kommunen. Kraven i avtalen har utarbetats med Sveriges kommuners och landstings (SKL) rekommendationer som grund. Upphandling har gjorts samtidigt av alla externa HVB och nästa upphandling ska påbörjas under våren 2016.

Med varje externt boende finns ett avtal och för varje barn/ungdom ska det finnas ett placeringsavtal.

2.5 Rutiner för uppföljning av placeringar

Uppföljning ska ske på samma sätt för samtliga placerade barn, oavsett var de är placerade. Uppföljningen styrs av lag, socialstyrelsens föreskrifter samt den interna rutinen för placering i HVB.



2.5.1 Innan placering

Ett barn eller en ungdom placeras i HVB efter det att det genomförts en utredning av barnet. Efter utredningen träffas placeringsgruppen och diskuterar vilket alternativ som är bäst för barnet/den unge. Det görs i nuläget för barn som behöver behandling och därför inte alltid för ensamkommande barn.

Som grund för varje placering ska det finnas en vårdplan och en genomförandeplan för barnet/ungdomen. Det första som upprättas är vårdplanen och det sker innan placeringen är gjord. Genomförandeplanen upprättas när det står klart vilken behandling och vilket boende barnet/ ungdomen ska få.

Om en placering ska ske utanför kommunens egna boende görs studiebesök på boendet. Det är placeringssamordnaren som gör besöken och alla boenden besöks inte innan beslut om placering tas.

2.5.2 Under placering

I socialtjänstlagen föreskrivs att omprövning av placeringar ska göras minst var 6:e månad. Enligt intervjuer görs utredningen av socialsekreteraren, den genomgås och vidimeras av teamchef och beslut fattas i nämnden.

I socialstyrelsens föreskrifter står också att socialsekreteraren bör besöka barnet/ungdomen minst 4 ggr per år.³ Vid uppföljning ligger genomförandeplanen till grund men det beskrivs också i rutinerna vilka typer av frågor som kan tas upp vid en uppföljning. I socialnämndens rutin för placering i HVB beskrivs att en första uppföljning ska göras inom 3 månader och därefter minst var sjätte månad. Det är socialsekreteraren som ansvarar för att göra uppföljningar.

Uppföljningar av de placeringar som görs ska, enligt intervjuer, i grunden göras på samma sätt, oavsett om barnet är placerat på ett av kommunens egna HVB eller om placeringen skett utanför kommunen. När barnet placeras i kommunens HVB sker enligt intervjuer nästan alltid uppföljning genom besök. Om barnet är placerat utanför kommunen reser socialsekreteraren till boendet för uppföljning men ibland kan uppföljningen göras via telefon eller genom att barnet tillsammans med personal vid boendet reser till kommunen. Uppföljning sker enligt intervjuer med tätare mellanrum i början av placeringen och mer sällan med tiden. Dock genomförs det enligt intervjuer alltid minst var 4:e månad. Hur täta uppföljningar som görs varierar också med barnets ålder. När yngre barn placerats görs tätare uppföljningar. Då det är familjer som placerats försöker

³ SOFS 2012:11

socialsekreteraren alltid att genomföra besöken så att familjen ska slippa resa. Enligt intervjuer görs uppföljningar vid boenden betydligt oftare än lagen kräver.

Om det uppstår frågetecken eller synpunkter under behandlingstiden gällande ett externt boende kan placeringssamordnaren kontaktas och vid allvarig kritik, eller om boendet inte uppfyller avtalet kan placeringen avslutad. Det har hänt i några fall, senast gällde det då boendet inte klarade att upprätthålla kompetenskraven i avtalet.

Enligt ramavtal ska varje externt HVB lämna månadsrapporter för varje barn/ungdom varje månad. Det fungerar enligt intervjuer oftast bra, även om rapporter vid några tillfällen kan ha varit sena.

Enligt intervjuer har det varit en högre personalomsättning på senare tid samtidigt som antal ärenden ökat. Det skulle kunna leda till brister i rutiner och därför kommer en av socialsekreterarna framöver att enbart arbeta med metoder och med introduktion av nyanställda socialsekreterare.

För närvarande har antalet ensamkommande flyktingbarn ökat kraftigt och under den tiden har det funnits ett glapp med resurser. Enligt uppgift pågår rekrytering av vägledare vid boenden och socialsekreterare.

2.5.3 Efter placering

Det har nyligen införts en uppföljningsenkät för placeringar som är avslutats. Enkäten är utvecklad av Nationella utvecklingsrådet för sociala områden. Svaren i enkäten är tänkta att kunna användas nationellt, ett antal kommuner i Sverige är anslutna till systemet. Eftersom de olika kommunerna kan ta del av resultaten kan det ge en bild och olika HVB vilket innebär att man innan en placering kan gå in och se hur barnen/ungdomarna, socialsekreterare och eventuellt föräldrar upplevt behandlingen vid ett visst hem. I kommunen används inte enkäten fullt ut än, enligt uppgift beror det främst på hög personalomsättning i de olika grupperna av socialsekreterare.

2.6 Missförhållanden

I socialtjänstlagen finns en skyldighet att anmäla missförhållanden. Reglerna brukar benämnas Lex Sarah. De beskrivs dels genom en skrivelse i SoL och dels genom socialstyrelsens föreskrifter⁴. Missförhållanden och risker för missförhållanden ska anmälas till den som driver verksamheten (nämnden) och reglerna omfattar samtliga personer som befinner sig vid boendet: ex. anställda, praktikanter, vikarier osv.

I Östersund har socialnämnden delegerat beslut om åtgärder för att avhjälpa missförhållanden när en lex Sarah rapport skett och till teamchef. Utredning och bedömning av IVO anmälan ska göras av kvalitetssamordnare och anmälan gällande enskild verksamhet ska göras av områdeschef. Rapportering

⁴ SOFS 2011:5

av delegationsbeslut ska ske till nämnden och vi har i granskningen sett att det görs. I kvalitetsredovisning rapporteras det också om Lex Sarah anmälningar som inkommit och vad dessa lett till.

Det ska enligt socialstyrelsens föreskrifter finnas rutiner för rapportering av Lex Sarah. Det finns en rutin för Lex Sarah inom socialförvaltningen som tagits fram av kvalitetssamordnare. Kvalitetssamordnaren tar emot anmälningar från närmaste chef och är den som eventuellt vidarebefordrar anmälningar till IVO. Vid nämndens möten lämnas information om eventuell pågående tillsyn samt ärenden som ligger hos IVO.

Enligt intervjuer har anmälningar kommit in ca 5 gånger sedan år 2007. Ingen av dessa anmälningar har vidarebefordrats till IVO. Enligt uppgift har anmälningarna avsett brister i rutiner, exempelvis att genomförandeplaner inte utarbetats inom rimlig tid.

Vi har hos IFO efterfrågat anmälningar som inkommit under år 2015. Av dessa har det inte någon lett till kritik gentemot socialförvaltningen då IVO gjort bedömningen att socialförvaltningen vidtagit tillräckliga åtgärder.

3. Bedömning och rekommendationer

Vår granskning visar att det finns riktlinjer och skriftliga rutiner för placeringar i HVB. I rutinerna ingår uppföljning och ansvarsfördelning. Rutinerna omfattar både placeringar som görs i egna boenden och uppföljning av externa placeringar. Uppföljning görs genom besök och samtal under placeringen och genom enkät efter avslutad behandling.

I socialtjänstlagen och socialstyrelsens föreskrifter står det att uppföljningar bör göras minst 4 gånger per år och omprövningar ska göras var sjätte månad. Enligt intervjuer görs uppföljningar i många fall tätare än så, särskilt när det handlar om yngre barn. I socialförvaltningens rutiner för placeringar står att uppföljning ska göras var sjätte månad. Vi anser att rutinerna bör ändras så att de motsvarar kraven i socialstyrelsens föreskrifter. Det är särskilt viktigt att rutinerna är tydliga när det förekommer ett ökat tryck på socialförvaltningen och är en hög personalomsättning.

Vi ser positivt på att det i organisationen kommer att finnas en särskild person som ansvarar för metoder och introduktioner av nyanställda, det tror vi kommer stärka arbetet.

Det startas för närvarande ett antal nya HVB för ensamkommande flyktingbarn. Fokus ligger på att klara en den ökade mottagningen och ge barnen boende och skydd.

Socialstyrelsen har för närvarande infört vissa lättnader i kraven för dessa barn och ungdomar och ytterligare lättnader kan komma att införas. Det bör dock säkerställas att det finns förutsättningar för uppföljningar framgent, då i stort sett samma regler gäller dessa placeringar. Vi har noterat att socialsekreterarna vid ung integration och vid barn, unga och familj inte har någon regelbunden kontakt med varandra. För att säkra att arbetssättet är enhetligt och möjlighet att diskutera ärendehantering är vår rekommendation att det skapas forum för gemensamma träffar med jämna mellanrum.

Det finns framtagna skriftliga rutiner kring hur anmälningar av missförhållanden och risk för missförhållanden enligt Lex Sarah ska göras, vilket är bra. I dessa beskrivs också ansvarsfördelningen. Nämnden får information om anmälningar genom återrapportering av delegationsbeslut, genom kvalitetsredovisningen samt genom en regelbunden redovisning av ärenden hos IVO. Vår granskning av inkomna ärenden till IVO visar att förvaltningen under det senaste året inte fått någon kritik då tillräckliga åtgärder vidtagits.

Nyligen har det tagits fram en rutin för hur klagomål gällande HVB ska hanteras. Vi rekommenderar att det tydliggörs vid vilka tillfällen nämnden ska få kännedom om sådana klagomål och om andra, exempelvis kvalitetssamordnare bör få del av klagomålen.

I upphandling av externa HVB ställs krav på kompetens, handledning och lokaler. I huvudsak anser vi att de krav som ställs är ändamålsenliga. Placeringssamordnaren gör också studiebesök vid boendena. En förbättringsmöjlighet som vi ser det är att resultatet av studiebesöken sammanställs på ett mer systematiskt sätt, för att säkra den interna kontrollen.

Vår uppfattning genom intervjuer är att den uppföljningen av placeringar fungerar tillfredställande vid enheten för barn, unga och familj men vi anser att den interna kontrollen kan stärkas genom att det genomförs kontroller av att uppföljningar följer rutiner och föreskrifter, exempelvis genom att införa ett moment i den interna kontrollplanen.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att rutinerna för uppföljning av placeringar ändras så de överensstämmer med socialstyrelsens föreskrifter.
- Att det införs kontroller av att uppföljning av placeringar genomförs enligt rutiner och socialstyrelsens föreskrifter. Exempelvis kan det ingå som ett moment i den interna kontrollplanen.
- Att rutinerna kompletteras med att framtagna enkät ska användas efter avslutad vård och att det beslutas om hur resultaten ska användas.
- Att det skapas forum för utbyte av information om exempelvis handläggning och uppföljning mellan socialsekreterarna vid område ung integration och vid barn, ungdom och familj.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloitte Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloitte Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.