

# Revisionsrapport

## *Placering av barn och unga* Strömsunds kommun

*Robert Bergman*

*Juni 2014*

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Syfte .....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	2
<b>3.</b>	<b>Granskningsiakttagelser</b> .....	<b>3</b>
3.1.	Verksamhetens organisation och omfattning .....	3
3.2.	Styrning .....	4
3.2.1.	Mål .....	5
3.2.2.	Interna riktlinjer.....	5
3.3.	Utbildning och stöd till uppdragstagare.....	6
3.3.1.	Lagstiftning, allmänna råd och lokala riktlinjer .....	6
3.4.	Uppföljning och kontroll .....	7
3.4.1.	Lagstiftning, allmänna råd och lokala riktlinjer .....	7
3.4.2.	Kvalitet .....	8
3.4.3.	Kostnader.....	8
3.4.4.	Måluppfyllelse .....	9

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC granskat om kommunens placeringar av barn och unga bedrivits på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Utifrån vår genomförda granskning görs följande sammanfattande bedömning.

*Vår sammanfattande bedömning är att verksamheten inom familjehem delvis bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms inte vara tillräcklig. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:*

- Vår bedömning är att den strategiska styrningen i form av policy, mål och villkor är endast i vissa delar är tillräcklig. Bedömningen baseras på att mål visserligen har upprättats för verksamheten, men en uttalad viljeriktning från nämnden i form av strategi för verksamheten saknas.
- Vår bedömning är att de rutiner som tillämpas för att ge stöd och utbildning till uppdragstagarna delvis är tillförlitliga. Bedömningen baseras på att familjehemmen erbjuder utbildningsinsatser och att socialsekreterarna i samband med uppföljningar kan skapa en bild av vilket behov av stöd och utbildning som föreligger. Dock saknas dokumentation av de rutiner som tillämpas för att säkerställa att kartläggning av behov samt rätt stöd och utbildning ges utifrån uppdragets karaktär.
- Vår bedömning är att nämndens kontroll inom området i allt väsentligt är i enlighet med lagstiftning och rekommendationer. Nämndens kontroll över kostnaderna inom området bedöms däremot inte vara tillräcklig. Bedömningen baseras på de senaste årens budgetutfall.
- När det gäller måluppfyllelse bedömer vi att verksamheten når det mål som nämnden har formulerat. Bedömningen baserar vi på nämndens egen redovisning. Däremot nås inte nämndens mål för ekonomin (budget).

## **Rekommendationer**

- *Upprätta policy/strategi för placering av barn och unga.*
- *Utveckla uppföljningen och kartläggningen av familjehemmens behov av stöd och utbildning.*
- *Utveckla rutiner som säkerställer att uppdragstagare får rätt utbildning och stöd*
- *Nämnden bör överväga om det finns ett samband mellan de budgetavvikelser som verksamheten uppvisat de senaste åren och bristande styrning av verksamheten.*

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Placering i familjehem är den vanligaste formen av dygnet runt-vård i Sverige. Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av kommunen tar emot barn och unga för stadigvarande vård och fostran. Utöver denna form av vård utanför hemmet finns andra typer av placeringar, exempelvis HVB-hem och jourhem. En bristfälligt styrning och kontroll kan riskera att verksamheten inte sköts och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjektet i denna granskning är socialnämnden. Av nämndens reglemente framgår att den fullgör kommunens uppgifter inom ramen för socialtjänstlagen.

### **2.2. Syfte**

Syftet med granskningen är att bedöma om verksamheten i familjehem bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är den strategiska styrningen i form av policies, mål och villkor tillräcklig? Särskilt fokus på rekrytering av familjehem
- Tillämpas tillförlitliga rutiner för att ge stöd och utbildning till uppdragstagarna? (Fokus på jourhem och familjehem)
- Utövar uppdragsgivaren en tillräcklig kontroll inom området? (Fokus på kostnader och kvalitet)
- När verksamheten måluppfyllelse?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har skett genom analys av styrande dokument i form av fullmäktiges inriktningsmål för nämnderna, rutinbeskrivningar och SKL:s rekommendationer. Vidare har intervjuer med kvalitetsutvecklare inom vård- och socialförvaltningen och chef för individ- och familjeomsorgen genomförts. I tid har granskningen avgränsats till att i huvudsak gälla år 2014

## 3. Granskningsiakttagelser

### 3.1. Verksamhetens organisation och omfattning

Inom individ- och familjeomsorgen, IFO, arbetar åtta socialsekreterare med placeringar av barn- och unga i familjehem eller HVB<sup>1</sup>. Fyra av dessa jobbar i huvudsak med förhandsbedömningar och utredningar utifrån anmälningar om barn som misstänks fara illa och egna ansökningar till socialtjänsten. Vidare finns två tjänster för verkställighet av insatser, exempelvis familjehemsplaceringar och placeringar i HVB. Två socialsekreterare jobbar med att utreda och verkställa beslut gällande ensamkommande flyktingbarn.

Tabellerna nedan visar utvecklingen av placerade barn- och unga i familjehem och HVB – hem under perioden 2011-2013.

HVB-hemsplaceringar barn och unga - SoL och LVU					
	SoL		LVU		Summa
	flickor	pojkar	flickor	pojkar	
2011	0	2	0	0	2
2012	2	5	1	0	8
2013	0	4	0	1	5

Mottagning av ensamkommande flyktingbarn regleras i överenskommelse med Migrationsverket. Placering sker i kommunens HVB-hem efter beslut av socialnämnden. Därefter kan ny utredning komma fram till att barnet ska placeras i nytt HVB-hem eller få vård i familjehem, beroende på barnets behov. Kostnaden för att placera ett ensamkommande flyktingbarn i HVB-hem eller familjehem täcks av statsbidrag t.o.m. barnet fyller 18 år. Fr.o.m. 2013 finns även möjlighet att söka statsbidrag tills barnet fyller 21 år för att barnet ska kunna fullfölja sin gymnasieutbildning.

Kommunens HVB-hem för ensamkommande flyktingbarn (SoL)			
	flickor	pojkar	Summa
2011	0	34	34
2012	5	33	38
2013	12	29	41

Ensamkommande flyktingbarn placeras vid ankomst till kommunen i HVB-hem. Socialnämnden fattar beslut om placeringen. Av intervju med kvalitetsutvecklare inom vård- och socialförvaltningen framgår att framtids- och utvecklingsförvaltningen debiteras för kostnader som placeringar i kommunens HVB-hem för ensamkommande flyktingbarn medför.

<sup>1</sup> HVB = Hem för Vård eller Boende.

Familjehem SoL och LVU. Antal placerade barn					
	SoL		LVU		Summa
	flickor	pojkar	flickor	pojkar	
2011	5	10	2	4	21
2012	9	8	1	4	22
2013	9	7	0	4	20

Familjehem SoL och LVU - ensamkommande flyktingbarn					
	SoL		LVU		Summa
	flickor	pojkar	flickor	pojkar	
2011	0	3	0	0	3
2012	0	7	0	0	7
2013	0	6	0	0	6

Av alla barn/unga som var placerade under 2013, totalt, 26 barn, var sex barn/unga placerade i konsultentstödda familjehem. Av de barn som inte varit placerade i konsultentstödda familjehem var två barn placerade i annan kommun.

Enligt vård- och socialförvaltningens kvalitetsutvecklare sker placeringar i andra kommuner dels för att kompetens saknas för att ge rätt typ av vård, dels för att placering sker hos anhörig som är boende i annan kommun. Av intervju med IFO-chef framgår att en placerings kostnad inte styrs av placeringens geografiska läge utan av vem som är utföraren.

Enligt tillgänglig officiell statistik har kommunens genomsnittliga kostnader per vårddygn i familjehem för barn 0-20 år minskat från 1120 kr år 2009 till 577 kr år 2012. Däremot visar motsvarande statistik för placeringar i institutionsvård att kostnaderna är betydligt lägre år 2012, endast 12 % av 2010 års nivå. Detta är även långt under genomsnittet för riket och länet.

**Kommentar:** Utifrån ovan underlag kan vi konstatera att antalet placeringar under de senaste tre åren har varit relativt konstant med mindre förändringar. Endast 6 av 26 placeringar i familjehem skedde i familjehem i annan kommunen och/eller i konsultentstött familjehem. När det gäller placeringar i HVB-hem var endast 5 av 46 placerade i HVB-hem som inte drevs av kommunen.

### 3.2. Styrning

Av socialstyrelsens föreskrifter<sup>2</sup> framgår att socialnämnden ska *kartlägga och analysera behovet* av familjehem och hem för vård eller boende för placeringar av barn och unga på kort och lång sikt.

<sup>2</sup> SOSFS 2012:11

Nämnden ska, med kartläggningen och analysen som utgångspunkt, planera för och *vidta de åtgärder* som krävs för att *säkerställa tillgången* till hem som kan erbjuda vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet.

### 3.2.1. Mål

Kommunfullmäktige fastställer årligen inriktningsmål för nämnderna. För socialnämnden har följande inriktningsmål 2013-2014 formulerats;

”Tidigt förebyggande och rehabiliterande insatser ska öka när det gäller barn och unga samt vuxna kvinnor/män med missbruksproblem”.

För ändamålet har följande effektmål för 2013 och 2014 formulerats av socialnämnden 2012-11-22:

- Minska andelen barn- unga 0-20 år med insats institutionsvård, förstärkt familjehem/familjehem.

### 3.2.2. Interna riktlinjer

Av intervju med kvalitetsutvecklare framgår att rutinbeskrivningar och riktlinjer finns samlade på kommunens intranät. När det gäller rekrytering av familjehemsföräldrar visar granskningen att det saknas målsättningar och strategier som exempelvis beskriver hur rekryteringen av familjehem ska gå till. Däremot används rutiner och blanketter i samband med att någon anmält sitt intresse för att bli familjehemsförälder samt i samband med att matcha barn/unga och familjehem. Dessa rutiner avser bl.a. följande;

- Barnintervju – frågor som ställs till barnet som ska placeras
- Referensfrågor – ställs till personer i närheten av varje tilltänkt familjehem, närstående och inom yrkeslivet. Frågorna rör familjehemsföräldrarnas personliga förutsättningar, egenskaper och omsorgsförmåga.
- Utredningsplan – beskriver hur familjehemsutredningen ska bedrivas och vilka frågor som ska ställas.
- Rutin för första telefonkontakt med intresserade familjehemsföräldrar
- Intervjuguider utifrån BBIC – vänder sig både till familjehemmet gemensamt och till barnet enskilt.

Ovan nämnda underlag har arbetats fram av Regionförbundet och FoU Jämt inom området barn och unga.

Ersättningsnivåer till familjehem utgår från SKL:s rekommendationer som regleras årligen. Enligt nämndens delegationsordning beslutar IFO-chef om ersättningar upp till SKL:s rekommendationer och socialnämndens arbetsutskott beslutar om ersättning som överstiger dessa rekommendationer.

I övrigt noteras att på kommunens hemsida finns möjlighet att lämna intresseanmälan om att bli familjehem eller kontaktfamilj via ett formulär.

Vi noterar även att det finns ett förslag att skapa ett familjehemscentrum i länet där kommunerna går samman för att rekrytera och stötta familjehem. Av intervju med IFO-chef planeras denna verksamhet starta i december 2014.

**Revisionell bedömning:** Vår bedömning är att den strategiska styrningen i form av policy, mål och villkor är endast i vissa delar är tillräcklig. Bedömningen baseras på att mål visserligen har upprättats för verksamheten, men en uttalad viljeriktning från nämnden i form av strategi för verksamheten saknas.

### **3.3. Utbildning och stöd till uppdragstagare**

#### **3.3.1. Lagstiftning, allmänna råd och lokala riktlinjer**

Enligt socialtjänstlagen<sup>3</sup> ska socialnämnden verka för att familjehem *får lämplig utbildning* och enligt socialstyrelsens allmänna råd<sup>4</sup> bör nämnden se till att utbildningen som familjehemmen får *är anpassad till uppdragets karaktär*. En *genomförandeplan* bör upprättas i samband med att barnet eller den unge placeras.

#### **Utbildning**

Granskningen visar att sedan hösten 2013 har familjehemmen erbjudits utbildning via fyra särskilt utbildade familjehemsutbildare i länet. Vilka familjehem som deltagit har noterats. Vidare erbjuds familjehemmen socialstyrelsens grundutbildning, *Ett hem att växa i*, som bl.a. ger kunskaper i vad familjevård är och varför barn placeras.

Av intervju framgår att det inte genomförs någon uppföljning i syfte att ta reda på om utbildningsinsatserna som familjerna får är tillräckliga. Det sker heller inte någon kartläggning av familjehemmens kompetensbehov. Av intervju framgår att vilket behov som föreligger brukar efterhand framträda när barnet varit placerat ett tag.

Vidare kan vi konstatera att det inte finns dokumenterade krav, exempelvis i genomförandeplan eller avtal, att familjehemmen ska gå de utbildningar som har bedömts vara nödvändiga.

Av intervju med kvalitetsutvecklare inom vård- och socialförvaltningen framgår att utbildningsinsatserna som erbjuds till familjehemmen inte är tillräckliga och att fortsatta utbildningsbehov finns.

#### **Stöd**

Utifrån samtal med familjehemmen och uppföljning av genomförandeplaner får socialsekreterarena kunskap om vilket stöd som de ska ge familjehemmen. Av intervju med kvalitetsutvecklare framgår att familjehemsföräldrarna kan ha olika behov av stöd och råd, beroende på egen erfarenhet och barnets behov. I likhet med hanteringen av utbildningar har det även inom detta område inte genomförts någon

<sup>3</sup> 6 kap 7a § Socialtjänstlagen

<sup>4</sup> SOSFS 2012:11



kartläggning av vilket behov av stöd familjehemmens har eller om stödet är tillräckligt.

**Revisionell bedömning:** Vår bedömning är att de rutiner som tillämpas för att ge stöd och utbildning till uppdragstagarna delvis är tillförlitliga. Bedömningen baseras på att familjehemmen erbjuds utbildningsinsatser och att socialsekreterarna i samband med uppföljningar kan skapa en bild av vilket behov av stöd och utbildning som föreligger. Dock saknas dokumentation av de rutiner som tillämpas för att säkerställa att kartläggning av behov samt rätt stöd och utbildning ges utifrån uppdragets karaktär.

### 3.4. Uppföljning och kontroll

#### 3.4.1. Lagstiftning, allmänna råd och lokala riktlinjer

Av socialtjänstlagen<sup>5</sup> framgår att socialnämnden noga ska *följa vården* av placerade barn och unga genom regelbundna besök, enskilda samtal samt samtal med familjehemmet och vårdnadshavare. Vidare framgår att socialnämnden minst en gång *var sjätte månad* ska överväga om vården fortfarande behövs och hur den bör utformas/inriktas<sup>6</sup>.

Enligt socialstyrelsens allmänna råd<sup>7</sup> bör barnet eller den unge besökas av en socialsekreterare minst *fyra gånger per år*. Yngre barn samt barn och unga som nyligen har placerats i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende kan behöva *tätare kontakt*.

Av intervju med kvalitetsutvecklare inom socialförvaltningen framgår att uppföljning sker var sjätte månad i samband med nämndens överväganden. För att säkerställa att uppföljningar av placeringar sker i rätt tid finns möjlighet i ProCapita att lägga in en påminnelse om att genomföra uppföljningen. Vidare framgår av intervju att det görs egenkontroller för att synliggöra eventuella brister i rapporteringen/uppföljningen av placeringarna.

Inför varje placering får föräldrahemmet lämna samtycke till utdrag ur register hos polis, socialtjänst, kronofogde och försäkringskassa. Uppföljande registerkontroller sker endast i de fall då det finns misstankar om att något inte står rätt till.

Vidare framgår att socialsekreterare generellt har tätare kontakter med familjehemmen i början av en placering.

Vid avslutad placering används socialstyrelsens material "På väg" som är framtaget utifrån BBIC-ramverket. Materialet ska bidra till att unga som är på väg till ett eget boende ska få den hjälp och stöd som den har rätt till. Den ska även kartlägga för alla berörda parter vilka behov den unga har inför utflyttningen.

<sup>5</sup> 6 kap 7b § Socialtjänstlagen

<sup>6</sup> 6 kap 8 § Socialtjänstlagen

<sup>7</sup> SOSFS 2012:11

### 3.4.2. Kvalitet

Som nämnts ovan sker uppföljning minst var sjätte månad inför nämndens övervägande om fortsatt vård med stöd av BBIC. Vid dessa tillfällen kontrollerar ansvarig socialsekreterare att vården genomförts på ett tillfredställande sätt och enligt genomförandeplan. Förfarandet är samma oavsett vem som levererar vården, d.v.s. om det är ett konsulentstött familjehem, ett av kommunens familjehem eller ett HVB-hem. I samband med uppföljningen prövar socialsekreterare om genomförandeplanen behöver revideras samt om rätt typ av vård har levererats.

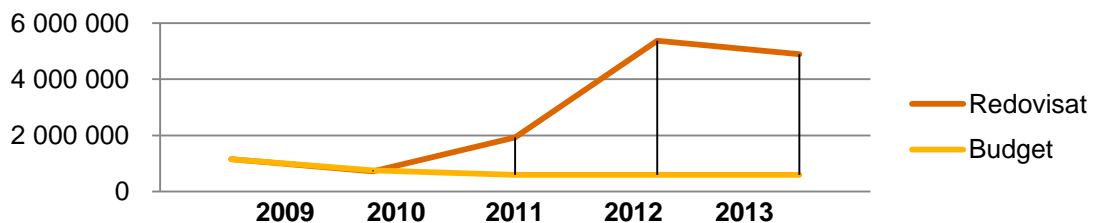
### 3.4.3. Kostnader

Vi noterar att upphandling av HVB-hem för barn och unga hanteras av Regionsförbundet. Av intervju med kvalitetsutvecklare framgår att olika HVB-hem med olika inriktningar behövs för att täcka det vårdbehov som finns i länet. I samband med upphandlingen ställs de kvalitetskrav som ska redovisas och uppfyllas. Enligt företrädare för vård- och socialförvaltningen samt kommunens statistik framgår att kostnaderna för placeringar i HVB-hem har ökat under de senaste åren, vilket förvaltningen ser som förklaring till den avvikelse mot budget som skett.

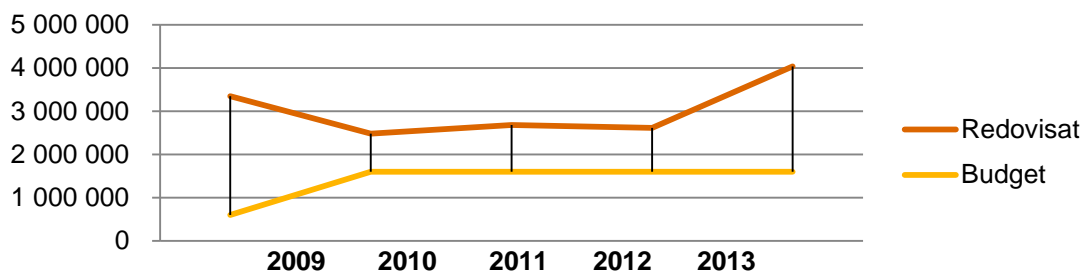
Av intervju med kvalitetsutvecklare framgår att IFO följer kostnaderna för samtliga placerade barn- och unga på månadsbasis. I samband med budgetuppföljning upprättas prognoser över hur stora kostnader per helår som placeringarna kommer att medföra. Av intervju framgår dock att prognosen är en uppskattning då det inte är möjligt att på förhand veta vilka placeringar som kan komma och vilka konstader som de kan medföra.

Nedan redovisas den information som ligger till grund för de återkommande budgetdiskussionerna:

#### Institutionsvård barn och unga SoL/LVU samt familjehemsvård LVU - budget och redovisat



## Familjehemsvård barn och unga Sol - kostnad redovisat och budget



Av intervju med kvalitetsutvecklare framgår att möjligheten att jämföra olika leverantörers kvalitet i förhållande till kostnader i stort saknas. Dock pågår ett arbete att upprätta ett nationellt kvalitetsregister som bygger på insamling av erfarenheter. Dessa erfarenheter ska samlas in genom en strukturerad intervjumetod där svaren efter avslutad placering registreras i en gemensam nationell databas. IFO planerar att under 2014 implementera detta arbetsätt i verksamheten.

### 3.4.4. Måluppfyllelse

Av redovisning till socialnämnden, 2014-01-21, framgår att effektmålet bedöms uppfyllt då antalet barn- och unga 0-20 år med institutionsvård, förstärkt familjehem och familjehem har minskat från 11.6 barn/1000 i åldersgruppen 2012 till 10 barn/1000 i åldersgruppen 2013.

I övrigt noteras att socialnämnden varje år får information om föregående års IFO-verksamhet. Granskningen av socialnämndens protokoll visar att 2012 års verksamhet redovisades i maj 2013 och kommer att ske 2014 vid nämndens sammanträde i maj.

**Revisionell bedömning:** Vår bedömning är att nämndens kontroll inom området i allt väsentligt är i enlighet med lagstiftning och rekommendationer. Nämndens kontroll över kostnaderna inom området bedöms däremot inte vara tillräcklig. Bedömningen baseras på de senaste årens budgetutfall.

När det gäller måluppfyllelse bedömer vi att verksamheten når det mål som nämnden har formulerat. Bedömningen baserar vi på nämndens egen redovisning. Däremot nås inte nämndens mål för ekonomin (budget).

2014-06-09

**Robert Bergman**

Projektledare

**Linda Marklund**

Uppdragsledare