



Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

Revisionsrapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2022-06-01

Antal sidor 20



Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

2022-06-01

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Metod	4
2.6	Lagar som styr kvalitetssäkring av HVB-hem och familjehem	5
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Organisering	8
3.2	Placerade barn och unga	9
3.3	Systematiskt arbete	11
3.4	Upphandling och kvalitetssäkring av HVB	12
3.5	Jämförelse kostnadsutveckling	15
4	Slutsats och rekommendationer	19

1 Sammanfattning

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens kvalitetssäkring av HVB-hem för placerade barn. Revisorerna har i revisionsplaneringen för 2022 bedömt att det finns risker kopplade till kommunens uppföljning och säkerställande av kvalitet inom HVB-hem för barn och ungdomar.

Östhammars kommun har placerade barn och unga i familjehem, hem för vård och boende (HVB) och vid Statens institutionsstyrelse (SIS). Då Östhammar inte har något HVB i egen regi sker placeringar i privata HVB. Upphandling av HVB sker i form av ramavtal. Enstaka placering har skett utanför ramavtal i form av direktupphandling med hänsyn till platsbrist och den enskildes behov.

I jämförelse med likvärdiga kommuner har Östhammar något högre kostnader för HVB-placeringar per invånare 0-20 år. Det noteras dock en tydlig minskning av kostnader för HVB mellan 2018 och 2019. Vidare noteras en kraftig minskning av antalet placerade i såväl HVB som familjehem mellan 2021 och 2022.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid dokumentstudier, intervjuer och kostnadsanalyser görs följande bedömningar.

- Nämnden bedöms inte ha en fullt ut ändamålsenlig organisation för upphandling, uppföljning och kvalitetssäkring av HVB.
- Nämnden bedöms inte ha en fullt ut tillfredställande systematisk egenkontroll, uppföljning och kvalitetssäkring av arbetet med placerade barn och unga. Detta då skriftliga rutiner saknas.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tillse att fördelningsnyckel och urvalsdatas i nuvarande och framtida ramavtal används och är kända på enheten bland beställare.
- Kvalitetssäkra processen med upphandling utanför ramavtal. Särskilt i frågan om kravställning och upprättande av avtal.
- Utforma rutin och arbetssätt för att säkerställa kvalitetssäkring vid varje enskild placering genom referenstagning och förnyade tillståndskontroller.
- Utforma rutin och arbetssätt för att överföra och sammanställa information om kvalitetsbrister till avtalsansvarig.
- Utforma skriftliga rutiner för systematisk egenkontroll av uppföljning och kvalitetssäkring av placeringar.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialnämndens kvalitetssäkring av HVB-hem för placerade barn. Revisorerna har i revisionsplaneringen för 2022 bedömt att det finns risker kopplade till kommunens uppföljning och säkerställande av kvalitet inom HVB-hem för barn och ungdomar.

Enligt Socialtjänstlagen ska kommunen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt, får det skydd och stöd som de behöver. Där så är möjligt ska detta ske i samförstånd med den unge och dennes föräldrar, men i vissa fall kan tvångsåtgärder vara nödvändiga, där lagen om vård av unga, LVU, blir tillämplig.

På senare tid har institutionsvården börjat ifrågasättas. Forskning visar på att institutionsvårdens effekter i genomsnitt är begränsade och att många placeringar måste avbrytas i förtid. I dag ses institutionsplacering av många som en sista utväg när inga andra insatser hjälper. Härigenom är det av stor vikt att kommunen har underbyggda rutiner och arbetsmetoder som säkerställer samt garanterar en god kvalitet i de institutioner som nyttjas för placeringar.

De flesta av de barn och ungdomar som placeras på hem för vård eller boende (HVB) idag placeras hos privata, enskilda utförare. Kommunerna som gör placeringarna, ansvarar för att kvaliteten i den verksamheten man beställer är god. De medel som kommunerna har för att ställa krav på verksamhetens kvalitet är främst upphandling och uppföljning. Det är vid upphandlingstillfället kommunen formulerar de krav som ställs på HVB-hemmet både rörande innehållet i verksamheten och i kraven på utförarens företag och genom uppföljning av avtalsefterlevnad. En fungerande uppföljning på individnivå är också av stor vikt i detta hänseende.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen har syftat till att belysa och bedöma huruvida socialnämnden har ändamålsenliga arbetsformer för att säkerställa god kvalitet i de HVB-hem som nyttjas för placering av barn och ungdomar. Granskningen har belyst och besvarat följande:

- Har socialnämnden en ändamålsenlig organisation för upphandling av HVB-hem? (Vilka krav ställs? Är dessa tillräckliga?)
- I vilken utsträckning är beställaren, (socialnämnden) delaktig i utformningen av kravbild i förfrågningsunderlaget vid gemensamma ramavtalsupphandlingar?
- Finns en tillräcklig beställarkompetens i organisationen?
- Sker någon avtalsuppföljning?
- I de fall det finns ramavtal tecknade för HVB-hem, i vilken utsträckning utnyttjas dessa?
- Vilka aktiviteter genomförs och vilka krav ställs för att säkerställa en tillräcklig kvalitet hos uppdragstagarna?
- Genomförs egenkontroller avseende uppföljning av individuella insatser för den placerade?

- Hur säkerställer nämnden att barnet/den unge regelbundet får besök från socialtjänsten och att placeringen hålls under uppsikt?
- Har överväganden av fortsatt vård genomförts var 6:e månad för samtliga placeringar?
- Vad anser nämnden om det underlag som socialförvaltningen upprättar inför överväganden av fortsatt vård? (Är informationen underbyggd samt tillräcklig för att nämnden ska kunna ta ett beslut?)
- Hur stora kostnader har Östhammars kommun för placeringar av barn och unga?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser placeringar aktuella under år 2021-2022.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Socialtjänstlagen, SFS 2001:453
- Socialtjänstförordningen, SFS 2001:937
- Socialstyrelsens föreskrift *Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem eller hem för vård eller boende*, HSLF-FS 2019:25
- Socialstyrelsens föreskrift *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*, SOSFS 2011:9
- Socialstyrelsens föreskrift *Hem för vård eller boende*, HSLF-FS 2016:55
- Kommunala mål och riktlinjer
- Träffade avtal

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser socialnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och erforderliga intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner och politiker.

Därutöver har en jämförelse av data från Rådet för kommunala analyser (RKA) genomförts.

Rapporten är faktakontrollerad av verksamhetschef myndighet, enhetschef barn och ungdom samt upphandlingschef.

2.6 Lagar som styr kvalitetssäkring av HVB-hem och familjehem

Socialtjänstlagen

De insatser som erbjuds inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Socialnämnden ska se till att det finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens verksamhet rörande barn och unga. (3 kap 3 § SoL)

Enligt 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, eller stödboende. (6 kap. 1 § SoL)

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem, hem för vård eller boende och stödboenden. När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet ska alltid beaktas. (6 kap. 2 § SoL)

Ett barn får inte tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av vårdnadshavarna utan medgivande från socialnämnden.

Förhållandena i det tilltänkta familjehemmet ska utredas och socialnämnden ska tillhandahålla utbildning för familjehemmet. (6 kap. 6 § SoL)

Socialnämnden ska medverka till att placerade barn får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden, verka för att de får lämplig utbildning, verka för att de får den hälso- och sjukvård som de behöver samt lämna vårdnadshavarna råd och stöd. Familjehemmet har också rätt till stöd från socialnämnden. (6 kap. 7 § SoL)

Socialnämnden ska noga följa vården av de barn och unga som vårdas i ett familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende. Det ska ske genom regelbundna personliga besök i det hem där barnet eller den unge vistas, enskilda samtal med barnet eller den unge, samtal med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem, och genom samtal med vårdnadshavarna. Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma barnets eller den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående. (6 kap. 7b § SoL)

Socialnämnden ska utse en särskild socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge. Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål. (6 kap. 7c § SoL)

Minst en gång var sjätte månad ska övervägas om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. När barnet har varit placerat i samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden. (6 kap. 8 § SoL)

Barnrättsperspektiv

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter,

ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klargöras på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. (11 kap. 10 § SoL)

Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende

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.

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.

Socialnämnden ska samverka med andra samhällsorgan för att barn och unga i familjehem eller hem för vård eller boende ska få lämplig utbildning och sina behov av hälso- och sjukvård och tandvård tillgodosedda.

Enligt ett allmänt råd från Socialstyrelsen 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. (SOSFS 2012:11)

Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.

Den som bedriver socialtjänst ska fortlöpande bedöma om det finns risker som kan medföra brister i verksamhetens kvalitet. Riskanalys är därmed en obligatorisk del av det systematiska förbättringsarbetet. Vidare ska socialnämnden utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet. (SOSFS 2011:9)

Hem för vård eller boende, HVB

Med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt.

Verksamheten vid hem för vård eller boende ska bygga på förtroende för och samarbete med den enskilde och utformas så att vistelsen i hemmet eller boendet upplevs som meningsfull. Den enskildes integritet ska respekteras. De insatser som görs ska anpassas till den enskildes individuella behov och förutsättningar.

Verksamheten ska bedrivas i fortlöpande samarbete med den socialnämnd som har det sammanhållande ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver.

Vid varje hem för vård eller boende och vid varje stödboende ska det finnas en person med lämplig utbildning som förestår verksamheten. Det ska också finnas sådan personal som i övrigt behövs för en ändamålsenlig verksamhet.

Den som vårdas i ett familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende och vars skolplikt har upphört bör vid behov ges möjlighet till kompletterande undervisning och lämplig yrkesutbildning. I varje fall bör han eller hon ges möjlighet till sådan

arbetsträning eller annan grundläggande yrkesträning som underlättar för honom eller henne att få anställning eller fortsatt yrkesutbildning. (3 kap.§§ 3, 4, 5, 5 a, och 7 Sof)

SIS-hem

Staten ansvarar för de särskilda ungdomshem som avser vård av unga (enligt 3 § LVU) som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn, så kallade SIS-hem. Om socialnämnden har beslutat att den unge ska vistas i ett sådant hem ska Statens institutionsstyrelse anvisa den unge en plats. För vård i dessa hem får staten ta ut avgift av den kommun som begärt placeringen. (Förordning med instruktion för Statens institutionsstyrelse § 3)

I samband med inskrivningsbeslutet ska det särskilt kontrolleras att hemmet eller boendet är lämpligt med hänsyn till den enskildes behov, ålder, utveckling, utbildning och personliga förhållanden i övrigt.

När behovet av vård i hemmet eller boendet har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Om den enskilde vårdas med stöd av LVU får han eller hon inte skrivas ut om inte socialnämnden har begärt eller medgett det. Statens institutionsstyrelse ska omgående underrätta socialnämnden när det finns anledning till utskrivning. Nämnden ska underrättas i sådan tid att det finns möjlighet att vidta eller förbereda andra behövliga insatser. (Socialtjänstförordningen kap. 3 §§ 10, 11, 14)

LOU, Lagen om offentlig upphandling

Lagen om LOU gäller för myndigheter och annan verksamhet som finansieras med allmänna medel. Dessa myndigheter är enligt lagen skyldiga att annonsera alla inköp som kommer att göras över direktupphandlingsgränsen för att intresserade företag ska beredas möjlighet att lämna anbud. De krav som ställs ska tillkännages i ett upphandlingsdokument. Myndigheter måste lämna ut upphandlingsunderlagen och utvärdera alla anbud. Utvärderingen ska ske på sakliga grunder, och får inte avvika från den utvärderingsmetod som tillkännagivits i upphandlingsdokumenten. Under 2021 var direktupphandlingsgränsen 615 312 kronor, för välfärdstjänster var gränsen 2 156 469 kronor. Från och med 1 februari 2022 ingår välfärdstjänsterna i sociala tjänster som är 7 802 550 kronor (för 2022).

3 Resultat av granskningen

3.1 Organisering

Av reglemente antaget av kommunfullmäktige framgår att socialnämnden är den nämnd som fullgör kommunens uppgifter enligt socialtjänstlagen samt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Socialnämndens arbetsutskott har av nämnden delegerats beslut i frågor rörande placerade barn och unga i den utsträckning lagen inte begränsar en delegering från nämnd.

Det framgår även av reglemente att kommunstyrelsen har till uppgift att svara för kommunens upphandlingspolicy med regler och anvisningar.

3.1.1 Handläggning barn och unga

Inom kommunförvaltningen ligger arbetsområdet placerade barn och unga inom sektorn Omsorg. Inom sektorn finns enheten Barn- och ungdom myndighet som består av nio socialsekreterare (samt tre timanställda), två familjerättssekreterare, fem administratörer, två familjehemssekreterare, en kontaktpersonssekreterare. Enheten leds av en enhetschef samt en biträdande enhetschef.

Enheten har under april 2022 omorganiserats och en överlämningsperiod pågår till september 2022 då omorganiseringen skall vara implementerad fullt ut. Innan omorganiseringen var familjerättssekreterare, familjehemssekreterare och kontaktsekreterare organiserade inom enheten Barn- och ungdom öppenvård.

Inom enheten Barn- och ungdom myndighet arbetar två socialsekreterare med mottagning i form av exempelvis handläggning av förhandsbedömningar. Övriga socialsekreterare arbetar med utredning och insats där såväl utredning, verkställande och uppföljning av placerade barn och unga ingår.

3.1.2 Upphandling

Inom kommunförvaltningen ligger arbetsområdet upphandling inom sektorn Verksamhetsstöd. Inom sektorn finns verksamhetsområde Upphandling.

Inom Verksamhet upphandling finns en upphandlingschef och tre upphandlare. Det framkommer vid intervjuer att det fram till augusti 2021 funnits fyra upphandlare men med anledning av beslutade besparingar har verksamheten dragit ner med en tjänst i samband med att en upphandlare valde att avsluta sin tjänst efter föräldraledighet. Det framkommer även att de två återstående mer seniora upphandlarna har avslutat sina tjänster på grund av arbetssituationen och att bemanningen under april 2022 är en nyanställd som saknar utbildning på området samt en praktikant som kommer fortsätta som vikarie efter praktikperioden. Det framhålls vidare att det visat sig svårt att rekrytera personer med relevant erfarenhet.

Upphandlarna ansvarar för att arbeta med upphandlingar och upphandlingschef arbetar med stöd till upphandlare, planering, överprövningar, sekretessprövningar och mer strategiskt arbete inom verksamhetsområdet. Arbetet utgår från en fastställd

inköpspolicy samt riktlinjer och en årsrutin. Utifrån årsrutinen planeras arbetet för året i dialog med sektorcheferna.

Ansvarsfördelningen mellan sektorer och verksamheter gällande arbetet med upphandling framgår av riktlinje för upphandling och direktupphandling antagen av kommunstyrelsen.

Det framgår att upphandlingar och avrop genom förnyade konkurrensutsättningar (FKU) över 100 tkr utförs av Verksamhet upphandling. Direktupphandlingar under 100 tkr utförs av personer som genomgått kommunens internutbildning i direktupphandling.

Det framgår av intervjuer att det är sektorchefer, verksamhetschefer och enhetschefer som i huvudsak beslutar om vilka som ska gå utbildningen i direktupphandling och utgångspunkten är att Verksamhet upphandling genomför denna sex gånger per år. Vidare finns även certifierade beställare i kommunen, dessa får en särskild utbildning och får då avropa från befintliga ramavtal.

Det framkommer av intervjuer att Verksamhet upphandling kan bemyndiga att verksamheterna på egen hand upphandlar i upphandlingar över 100 tkr om det är inom direktupphandlingsgränsen. Detta beroende på kompetens hos beställaren i verksamheten. Med hänsyn till personalomsättning inom Verksamhet upphandling finns inga uppgifter om bemyndiganden tidigare än september 2021. Sedan september 2021 har bemyndiganden dokumenterats av nuvarande upphandlingschef.

Vid intervjuer med representanter inom sektor Omsorg lyfts att beställarorganisationen skulle kunna förbättras med bättre stöd från Verksamhet upphandling. Det kan idag upplevas att det är svårt att få stöd från Verksamhet upphandling i akuta lägen då enheten blivit mindre och omorganiserats.

3.1.3 Bedömning

När det gäller beställarorganisationen noteras att det finns tydliga riktlinjer och policydokument gällande ansvarsfördelning och befogenheter. Dock framkommer att sektorn Omsorg upplever att stödet från Verksamhet upphandling skulle kunna förbättras och från Verksamhet upphandling att de har svårigheter med uppdraget med hänsyn till personalneddragning och personalomsättning. Vidare framkommer att Verksamhet upphandling inte tidigare dokumenterat bemyndiganden och därför inte kan redogöra för om direktupphandlingar skett enligt riktlinje.

3.2 Placerade barn och unga

3.2.1 Volymer och utveckling

Enligt uppgifter från förvaltningen ser fördelningen av placerade barn och unga under granskad period ut som följer. De flesta placeringar avser placeringar i familjehem. När det gäller HVB är det tydligt att antalet placerade minskat drastiskt från 2021, då det under första kvartalet 2022 enbart var en placerad i HVB.

Placeringsform	2021	2022 kvartal 1
HVB	8	1
SIS	1	2
Familjehem	35	17

Av årsredovisningen för socialnämnden 2021 framgår att antalet externa insatser har minskat med anledning av arbete med hemmaplanslösningar samt genomgång av samtliga externa placeringar. Vidare framgår att samverkan med öppenvården och den planerade gemensamma öppenvården inom myndighet har lett till färre placeringar och köpta externa insatser. Insatserna har på ett bättre sätt kunnat anpassas till individerna.

3.2.2 Uppföljning

Det framgår av intervjuer att uppföljningar genomförs i olika uträkning beroende på den unges behov. Under placeringstiden kan också intensiteten på uppföljningarna variera beroende på om det är i början av placering eller i ett senare skede. I vissa ärenden planeras veckovisa avstämningar, i andra ett par uppföljningar per år.

Alla barn och unga har en ansvarig socialsekreterare som tillser att uppföljningar och överväganden eller omprövningar genomförs. Vid intervjuer framhålls att praxis på enheten är att minst två samtal och träffar per år ska genomföras med den unge. Det framhålls dock att det är individens behov som styr.

Vid uppföljningar träffar handläggaren den unge oftast genom hembesök. Under pandemin har stundtals detta inte gått att genomföra fullt ut men som regel har hembesök genomförts i de flesta fall. Hembesöken genomförs i regel av ansvarig socialsekreterare och ofta tillsammans med en annan socialsekreterare eller utredningsadministratör.

Vid uppföljningar stäms vård- och genomförandeplan av och en bedömning genomförs med fokus på hur väl placeringen fungerar. Den unges erfarenheter och upplevelser tas även i beaktande.

Förvaltningen upprättar övervägande eller omprövning beroende på ärendetyp med stöd av dokumentationsstöd från Socialstyrelsen (Barns behov i centrum). Verksamhetschef deltar vid socialnämndens arbetsutskott tillsammans med enhetschef eller biträdande enhetschef som föredrar ärenden i utskottet.

Vid intervju med representant för socialnämndens arbetsutskott framkommer att de ställer höga krav på underlagen i handläggningen. Såväl vid placering som vid överväganden och omprövningar. Det resoneras kring förebyggande insatser, genomföranden av barnsamtal, kontakt med vårdnadshavare och kring hembesök vid uppföljning. Underlagen upplevs ha blivit bättre och är tillräckliga för att utskottet ska kunna fatta beslut. Vid behov av förtydliganden får utskottet det av föredragande från förvaltningen.

3.2.3 Bedömning

Det är tydligt att nämnden arbetat med åtgärder för att minska antalet placeringar då volymerna för första kvartalet gör gällande att antalet placerade barn är drygt 55 % lägre än under helåret 2021.

Gällande uppföljningar framkommer att nämnden genomfört uppföljningar utifrån gällande lagstiftning och den unges behov. Överväganden eller omprövningar har genomförts minst var sjätte månad. Det framkommer även att arbetsutskottet anser att underlagen från förvaltning är underbyggda och tillräckliga för att utskottet ska kunna fatta beslut.

3.3 Systematiskt arbete

3.3.1 Egenkontroll

Av intervjuer framgår att enhetschef och biträdande enhetschef (tidigare samordnare) har ett ansvar i arbetet med egenkontroller. Dels genom att biträdande enhetschef har regelbundna uppföljningar med alla socialsekreterare var tredje vecka eller beroende på behovet (dock minst en gång per månad). Dels genom att enhetschef eller biträdande enhetschef läser igenom alla överväganden och omprövningar innan de lämnas till utskott. Detta för att säkerställa att överväganden och omprövningar genomförs inom bestämda tidsramar samt att arbetet håller en kvalitet som motsvarar gällande lagar och föreskrifter.

Det framgår även att enheten har en veckovis beredning där en av punkterna avser uppföljning av placeringar.

Vid intervju med representant för arbetsutskottet framkommer att alla ärenden övervägs eller omprövas minst var sjätte månad och att det inte framkommit i något ärende under året att detta inte genomförts i tid.

Alla överväganden och omprövningar har genomförts inom 6 månader under granskad period.

3.3.2 Internkontroll

Socialnämnden har en upprättad internkontrollplan som redogör för hur arbetet med internkontroll genomförs. Det framgår av planen att den interna kontrollen handlar om att på en rimlig nivå säkerställa:

- att verksamheten lever upp till målen och är kostnadseffektiv, det vill säga god ekonomisk hushållning,
- att informationen om verksamheten och om den finansiella rapporteringen är ändamålsenlig, tillförlitlig och tillräcklig,
- att de regler och riktlinjer som finns följs,
- att möjliga risker inringas, bedöms och förebyggs.

Det är varje nämnd som ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig, men det är i verksamheten som kontrollen utvecklas och genomförs som en del i det löpande arbetet.

Socialnämnden fastslår områden samt tidsintervaller för internkontroll årligen i januari månad, det år som planen avser. Verksamheten bereder ärendet. Urvalsarbetet ska enligt planen utgå från variablerna sannolikhet (risk) och konsekvens samt socialnämndens mål och befintliga nyckeltal. Kommunfullmäktiges reglemente för internkontroll utgör styrdokument vilket innebär att principen "rimlig grad av säkerhet" ska vara rådande liksom nedan övergripande mål för internkontrollarbete inom kommunen.

Vid internkontrollen 2021 valdes följande sex processer ut: att genomförandeplan upprättas inom 14 dagar, digital läkemedelssigenering, representation, hänsyn till biologisk mångfald vid inköp och upphandlingar, återinskrivning vid utskrivning inom äldreomsorgen samt bristande användning av SIP (samordnad individuell plan).

Av dessa sex områden kan två områden tänkas härröra området placerade barn och unga. När det gäller genomförandeplaner skulle området kunna handla om barn och unga men där har fokus lagts på äldreomsorg. När det gäller bristande användning av SIP kan området avse placerade barn och unga men det har identifierats svårigheter att samla in data från Regionens verksamhetssystem och därmed har ingen bedömning kring detta kunnat genomföras, mer än att de generellt konstateras att det tycks saknas SIP i många ärenden.

Internkontrollplanen för 2022 omfattar fyra utvalda processer, där samtliga fyra ingått i plan för 2021: att genomförandeplan upprättas inom 14 dagar, digital läkemedelssigenering, representation samt hänsyn till biologisk mångfald vid inköp och upphandlingar. Den del som under 2022 kan härröra området placerade barn och unga avser precis som tidigare år genomförandeplaner och där framgår att stickprov planeras.

3.3.3 Bedömning

Det genomförs egenkontroller avseende uppföljning av individuella insatser för den placerade, även om detta inte dokumenteras särskilt eller regleras av någon särskild rutin. Det framkommer att en särskild utsedd person inom förvaltningen har som ansvar för att följa upp handläggningen regelbundet genom ärendehandledning och beredning. Det framkommer även att arbetet kvalitetssäkras genom att chefer läser igenom de underlag som upprättas vid överväganden och omprövningar.

Det framkommer att alla överväganden och omprövningar har genomförts enligt gällande lagstiftning (minst var sjätte månad) för samtliga placeringar under granskad period. Detta har följts upp systematiskt vid veckovisa beredningar inom förvaltningen och av utskott.

3.4 Upphandling och kvalitetssäkring av HVB

Östhammars kommun har inga HVB i egen regi, varför fokus på arbetet med kvalitetssäkring ligger i arbetet med upphandling. Vidare kvalitetssäkras även HVB

genom de individuella uppföljningar som sker med fokus på den unges utveckling och tillgodogivandet av den unges behov av stöd (se 3.2.2).

3.4.1 Ramavtal

Upphandlingen av HVB sker i form av ramavtal som avropas via Adda inköpscentral (tidigare SKL kommentus). Nuvarande ramavtal gällande HVB har en avtalstid på två år med option att förlänga ett år vid två tillfällen. Avtalet sträcker sig från 15 februari 2019 och är således inne på sitt sista år av förlängning. Avtalet kommer därför löpa ut 14 februari 2023.

Ramavtalet är uppdelat på nio delområden:

- HVB akutplacering barn 0-17 år
- HVB akutplacering barn 0-17 år med förälder
- HVB utredning barn 0-17 år
- HVB utredning barn 0-17 år med förälder
- HVB behandling barn 0-17 år
- HVB behandling barn 0-17 år med förälder
- HVB akutplacering unga 18-20 år
- HVB utredning unga 18-20 år
- HVB behandling unga 18-20 år

Av upphandlingsdokument framgår att det finns en gedigen kravspecifikation avseende flertal områden såsom arbetssätt, metoder, modeller, etik, värdegrund, resultatmätning, uppföljning av insatsers resultat, brukarundersökning, den placerades inflytande och delaktighet, evidensbaserad praktik, tillsynsrapport och inskrivningar. I ramavtalet har även tydliggjorts ansvar och krav gällande hälso- och sjukvård, läkemedel, drogtester, samordnade individuella planer, trygghet och säkerhet, anmälningsskyldigheter, kontaktpersoner, uppdrag och genomförandeplaner samt skolgång. I ramavtalet finns krav på verksamhetens kunskap och beprövade erfarenhet samt personalens utbildningsnivå, handledning och kompetensutveckling.

Avrop sker enligt en särskild fördelningsnyckel. Fördelningsnyckeln utgår från Socialtjänstlagen vilket innebär att det är individens specifika behov samt vårdnadshavarens och/eller individens önskemål som styr vilken utförare som är bäst lämpad. Om de är flera utförare som uppfyller behov och önskemål lika bra, så är det pris som avgör. För avtalet finns en urvalsdatabas med urvalskriterier.

Det framgår av anvisningar vid avrop att det är viktigt att kommunen ansvarar för att placeringsavtal skrivs samt att aktuella tillstånd kontrolleras vid varje enskild placering.

Vid intervjuer framkommer att ansvariga handläggare söker efter HVB på en särskild digital lista, där framgår namn och kontaktuppgifter. På den lista som lyfts i intervjuer finns ingen inriktning eller ytterligare info om HVB utan de söker handläggare på egen hand (det framkommer dock att inloggningsuppgifter till urvalsdatabas ska ha skickats till placerande handläggare). Utvald leverantör kontaktas och de får beskriva sin

verksamhet djupare för att säkerställa att utvalt HVB matchar behovet. När leverantör valts ut skrivs placeringsavtal. Det framgår av intervjuer att det inte genomförs någon ytterligare kvalitetssäkring i form av utdrag på tillstånd eller referenstagning. Däremot framkommer att det i fall där leverantören använts vid tidigare tillfälle av nämnden att samtal inom enheten genomförs.

3.4.2 Direktupphandling utanför befintliga ramavtal

I ett fall under granskad period har nämnden verkställt placering utanför ramavtal. Av intervjuer framgår att orsaken varit att leverantörerna inom ramavtal inte haft plats och/eller inte kunnat tillmötesgå den unges behov.

Av det specifika uppdragsavtalet framgår att plats tillhandahålls på ett HVB samt att uppdraget ska utföras med den skicklighet och omsorg som nämnden har anledning att förvänta sig. Det framgår att den unge ska beredas skolgång, vård, omsorg och omvårdnad. Vidare också att leverantören ska dokumentera händelser samt fortlöpande rapportera väsentliga händelser till nämnden. I händelser av hot och våld eller rymning ska leverantören skyndsamt underrätta nämnden.

3.4.3 Avtalsuppföljning

Ramavtal som avropas via Addas inköpscentral följs upp av inköpscentralen. Inköpscentralen skriver att de genomför uppföljning på tre olika sätt.

- Löpande uppföljning och avtalsförvaltning för att säkerställa ekonomisk stabilitet.
- Årlig enkät som skickas till alla verksamheter på ramavtalet, för att kontrollera att kraven i ramavtalen uppfylls.
- Uppföljning genom besök på plats eller via digitalt möte för alla verksamheter som är anslutna till ramavtalet. Vid uppföljning kontrolleras att kraven på bemanning, kompetens, rutiner och processer i ramavtalet efterlevs. Varje uppföljning genererar en slutrapport som finns tillgänglig i urvalsdatan.

Inköpscentralen skriver även att i fall där de får information om att det finns brister hos en verksamhet, kan verksamheten döljas för avrop i urvalsdatan. Vidare kan ett uppföljningsmöte genomföras eller revision initieras. I riktigt allvarliga fall kan avtalet med verksamheten hävas.

Av intervjuer framgår att det inte finns några rutiner kopplat till avtalsuppföljningen inom kommunen. Det framkommer att det är en självklarhet att brister anmäls till IVO men det finns ingen planering för hur uppgifter ska samlas in och översändas till inköpscentralen. Gällande uppföljning framgår av upphandlingsdokument att kommunen har ett särskilt ansvar för att meddela inköpscentralen vid kännedom om brister i en verksamhet som omfattas av ramavtalet.

Gällande de avtal som direktupphandlats framgår inget gällande tidigare eller planerade avtalsuppföljningar, utöver uppföljningen som sker i individärendet.

3.4.4 Bedömning

De ramavtal som tecknats har en gedigen och tillfredställande kravspecifikation med relevanta områden. Det avtal som tecknats utanför ramavtal bedöms inte vara tillfredställande fullt ut då det saknas viktiga delar gällande exempelvis metoder, personalens utbildningsnivå, uppföljning av insatsers resultat, brukarundersökning, trygghet och säkerhet, anmälningsskyldigheter och liknande.

Vid nyttjande av ramavtal framkommer att urvalsdata inte används fullt ut vilket bedöms vara ett utvecklingsområde, då urvalsdatabasen innehåller senaste uppdaterade informationen efter eventuella avtalsuppföljningar samt mer detaljerad information om upphandlade HVB.

Vid varje enskild placering ska nämnden genomföra en kvalitetssäkring, oaktat om en kvalitetssäkring har genomförts vid en upphandling av ramavtal. Detta genom att exempelvis kontrollera tillstånd för berört HVB. Detta då ett ramavtal inte ger några garantier för att tillståndet inte kan ha dragits in under perioden från upphandling till placering. Det framkommer att varken tillstånd eller någon form av ytterligare kvalitetssäkring i form av referenstagning genomförs av nämnden vid placering.

Gällande avtalsuppföljning är det tydligt att verksamheten har utformade arbetsätt i frågor rörande hantering av iakttagna missförhållanden och brister, där det står klart för samtliga intervjuade att anmälan ska göras till IVO vid brister på ett HVB. Dock framkommer att det inte står klart gällande hur rapportering ska ske till avtalsansvarig, vilket bedöms vara en brist.

3.5 Jämförelse kostnadsutveckling

I uppdraget ingick att göra en översiktlig jämförelse av kostnadsutvecklingen för placerade barn och unga i Östhammars kommun i jämförelse med andra kommuner. Jämförelsen är gjord av data via Rådet för kommunala analyser (RKA).

Jämförelser har gjorts gentemot tre jämförelsetal. Dels medeltal på samtliga kommuner och i kommungruppen, dels gentemot liknande kommuner för specifik verksamhet.

Medeltal i kommungruppen avser kommunerna som enligt SKR:s kommungruppsindelning definieras som *lågpendlingskommun nära större stad*. Östhammar ingår i kommungruppen tillsammans med 34 andra kommuner. Kommunerna i gruppen har sin huvudsakliga utpendling till någon av de större städerna. För att räknas till en lågpendlingskommun ska mindre än 40 % av den sysselsatta nattbefolkningen anses pendla. Avståndet till den större staden är i de flesta fall längre i denna grupp jämfört med gruppen Pendlingskommun nära större stad.

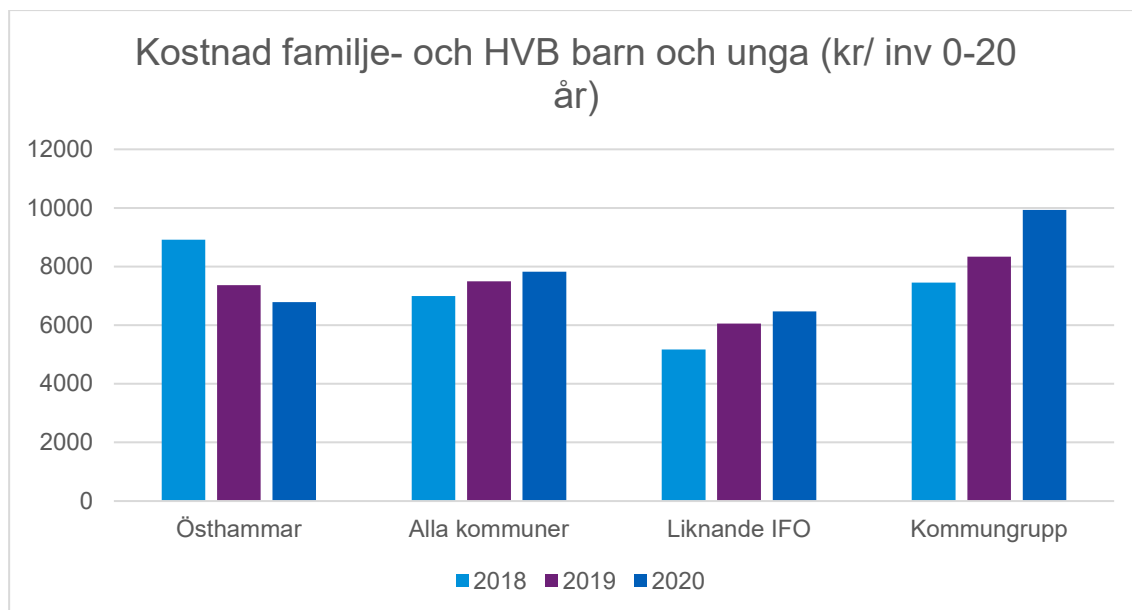
Liknande kommuner för specifik verksamhet (IFO) har använts som en jämförelsegrupp där sju kommuner som strukturellt liknar Östhammar utifrån verksamheten IFO år (2020) har ingått. De sju kommuner som ingår i jämförelsegruppen är Gällivare, Håbo, Höör, Kiruna, Rättvik, Stenungssund och Ulricehamn.

Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

2022-06-01

Vilka som väljs ut som liknande kommuner baseras enligt RKA till största del på referenskostnaden, men också på invånarantal. Referenskostnaden bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad respektive verksamhet borde kosta, enligt kostnadsutjämnningssystemet, om kommunen bedriver verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet. De kommuner som ligger närmast varandra vad gäller förväntad kostnad för en verksamhet samt invånarantal bildar en jämförelsegrupp.

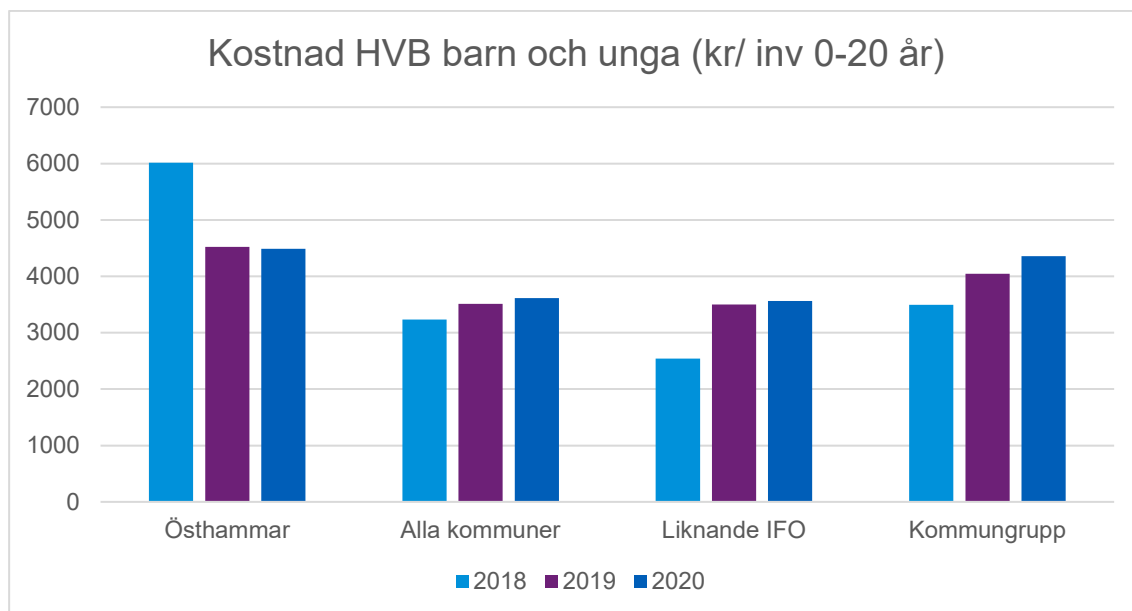


När det gäller de övergripande kostnaderna för placerade barn och unga syns en tydlig nedgång från 2018 till 2020. Siffrorna för 2021 är ännu inte inrapporterade och en jämförelse kan inte genomföras för perioden. Dock bör tilläggas att förvaltningen påvisar en minskning av antalet placeringar, vilket bör innebära ytterligare sjunkande kostnader (se 3.2.1). I jämförelse med andra noteras att samtliga jämförelsegrupper går i motsatt riktning med ökade kostnader. I jämförelse med medelkommunen i Sverige samt i kommungruppen ligger Östhammar lägre dock inte i jämförelse med medeltalet bland för verksamhetsområdet liknande kommuner.

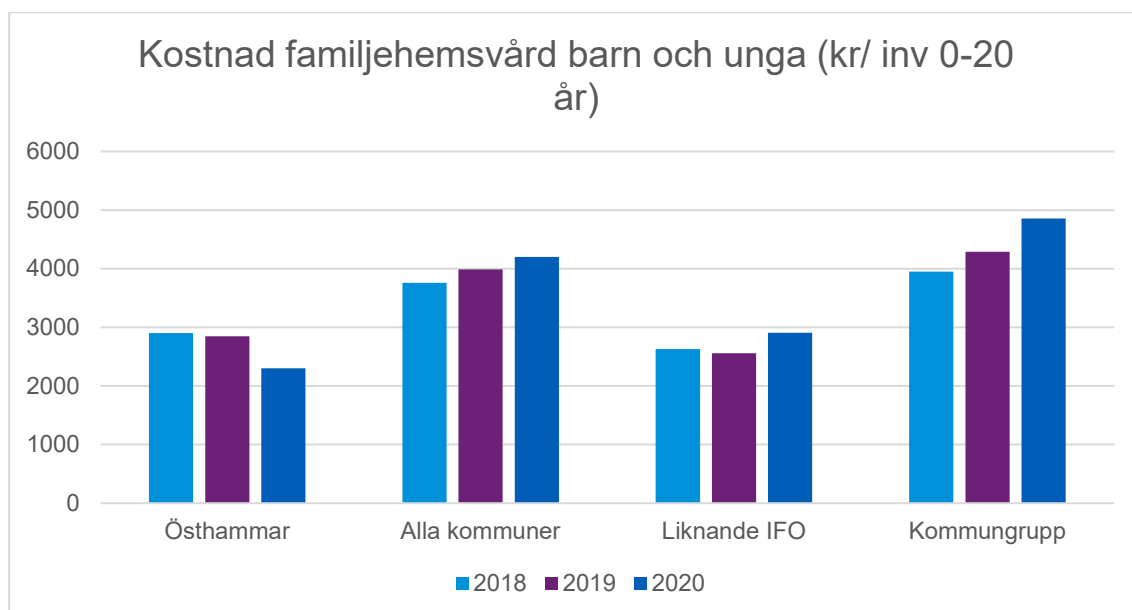
Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

2022-06-01



När enbart kostnader för HVB analyseras är det tydligt att det är kostnader för HVB som är höga i Östhammars kommun. Samtliga jämförelsetal är lägre vid senast aktuella data för 2020. Då det framkommer att antalet placerade i HVB minskat drastiskt mellan 2021 och 2022 (se 3.2.1) bör kostnaderna ha sjunkit drastiskt. Det bör även beaktas att Östhammar gjort en markant minskning av kostnader mellan 2018 och 2019.



När enbart kostnader för familjehemsvård analyseras kan även gällande detta område ses en minskning över åren i Östhammar. Vid analys av antalet placeringar framgår att



Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

2022-06-01

51 barn och unga någon gång under 2020 var placerade i familjehem. Av statistiken från förvaltningen var antalet under 2021 enbart 35 (se 3.2.1). Detta talar för att kostnaderna har minskat ytterligare.

I jämförelse med andra kan precis som vid analys av övergripande kostnaderna noteras att kommungruppen ligger betydligt högre än övriga jämförelsetal. Det bör tilläggas att kommunens socioekonomiska förutsättningar kopplat till verksamhetsområdet inte är avgörande för tillhörigheten i kommungruppen, varför fokus bör läggas på jämförelsetalet "liknande IFO". Där noteras att Östhammar senaste jämförelseåret ligger något lägre.

4 Slutsats och rekommendationer

Det framkommer inga uppgifter i denna granskning som gör gällande att några kvalitetsbrister uppdagats i de HVB som nämnden anlitat. Det framkommer att nämnden har arbetssätt för att nära följa de ungas utveckling för att tillse att de får sina behov tillgodosedda. När det dock gäller det mer proaktiva och systematiska arbetssättet gällande kvalitetssäkring av HVB görs följande bedömningar.

Nämnden bedöms inte ha en fullt ut ändamålsenlig organisation för upphandling, uppföljning och kvalitetssäkring av HVB.

Nämnden har ramavtal via Adda inköpscentral som på ett tillfredställande sätt kvalitetssäkrar leverantörer av HVB. Dock framkommer att nämnden inte använder fastställd fördelningsnyckel och urvalsdata i alla fall och inte heller gör kontroller av tillstånd vid varje enskild placering.

När det gäller avtalsuppföljning sker detta av Adda inköpscentral, dock har nämnden ett ansvar att rapportera in iakttagna kvalitetsbrister till avtalsansvarig. Det framkommer att nämnden inte har utformade arbetssätt och/ eller rutiner för sammanställning och överföring av denna typ av information till avtalsansvarig.

När det gäller avtal som tecknats utanför ramavtal framgår att de tas fram av leverantören och inte motsvarar kraven på leverantörerna med ramavtal.

Nämnden bedöms inte ha en fullt ut tillfredställande systematisk egenkontroll, uppföljning och kvalitetssäkring av arbetet med placerade barn och unga. Detta då skriftliga rutiner saknas.

Det framkommer att det genomförs uppföljning av placeringsinsatser enligt ett utarbetat arbetssätt där biträdande enhetschef har som ansvar att följa upp handläggningen regelbundet vid handledningar och beredningar.

Det är positivt att verksamheten har utvecklat goda arbetssätt för systematiskt arbete och uppföljning. Vi anser dock att arbetssättet inte fullt ut fångar behovet av att säkerställa ett systematiskt förbättringsarbete och en uppföljning av kvaliteten i insatsen. Därmed ser vi ett behov av att utveckla ett sådant systematiskt arbetssätt med skriftliga rutiner som inkluderar egenkontroller och uppföljning för att följa upp att god kvalitet i placeringsinsatsen säkerställs i fortsättningen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi socialnämnden att:

- Tillse att fördelningsnyckel och urvalsdata i nuvarande och framtida ramavtal används och är känd på enheten bland beställare.
- Kvalitetssäkra processen med upphandling utanför ramavtal. Särskilt i frågan om kravställning och upprättande av avtal.
- Utforma rutin och arbetssätt för att säkerställa kvalitetssäkring vid varje enskild placering genom referenstagning och förnyade tillståndskontroller.
- Utforma rutin och arbetssätt för att överföra och sammanställa information om kvalitetsbrister till avtalsansvarig.



Östhammars kommun

Granskning av Kvalitetssäkring av HVB för placerade barn och unga

2022-06-01

- Utforma skriftliga rutiner för systematisk egenkontroll av uppföljning och kvalitetssäkring av placeringar.

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Joakim Hackström Larsson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.