

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Granskning av institutionsplaceringar inom socialtjänsten och uppföljning av Fridhemsprojektet

Socialnämnden

Karlshamns kommun

2008-02-29

Eva Gustafsson

Stefan Wik

Innehållsförteckning

1	Bakgrund, metod och revisionsfrågor.....	1
2	Tillvägagångssätt	1
3	Socialnämndens mål 2007-2010	2
3.1	Något om omhändertaganden.....	2
4	Organisation	3
5	Ärende- och kostnadsutveckling.....	4
5.1	Samtliga placeringar 0-20 år	4
5.2	Arbetsgången.....	7
5.2.1	Länsstyrelsens tillsynsrapport.....	8
5.3	Aktgranskning	9
6	Fridhem	9
7	Sammanfattande bedömning.....	11

1 Bakgrund, metod och revisionsfrågor

Socialtjänstlagen ger kommunerna i uppdrag att sörja för barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt, får det stöd som de behöver. Där så är möjligt ska detta ske i samförstånd med den unge och dess föräldrar, men i vissa fall kan tvångsåtgärder vara tillämpliga.

I många kommuner har kostnaderna för institutionsvård ökat drastiskt. Det är också många gånger befogat att ställa frågan om insatsen får önskat resultat. En institutionsplacering är ett stort ingripande i en persons liv och det innebär också stora kostnader för kommunen. En institutionsplacering bör föregås av en grundlig utredning som definierar vårdbehovet så att vården kan utformas på bästa sätt för den enskilde och därmed också vara effektiv. Lagstiftningen ställer höga krav på att kommunen noga följer vården både under vårdtiden och efter.

Kommunen startade det så kallade Fridhemsprojektet för ett par år sedan med syfte att reducera kostnader för institutionsvård. Projektet permanentades efter att ha nått bra resultat.

Den övergripande revisionsfrågan är om insatsen institutionsplaceringar av ungdomar är effektiv och ändamålsenlig.

I granskningen har ingått:

- En kartläggning av förekomsten av placeringar och kostnaderna för åren 2004-2007.
- Kartläggning av rutiner och arbetssätt i samband med placeringar, löpande uppföljning och placeringens upphörande.
- Kartläggning av öppenvård, både egen och extern.
- Granskning av personakter, med fokus på vårdplaner och val av vårdform.
- Uppföljning av Fridhemsprojektet med inriktning på tiden efter att projektet har övergått till permanent verksamhet.

2 Tillvägagångssätt

Vi har intervjuat socialnämndens ordförande, enhetschefen för barn och familj, fyra socialsekreterare, en familjehemssekreterare och den vikarierande chefen för Fridhem. Vi har också intervjuat förbundschefen och chefen för Notavillan inom Vårdförbundet Blekinge. Vidare har vi tagit del av socialnämndens måldokument, verksamhetsberättelser, rutinbeskrivningar, checklista vid förhandsbedömningar, checklista vid utredning samt statistik som förvaltning har tillhandahållit. Vi har också tagit del av länsstyrelsens tillsynsrapporter.

Revisionsrapporten är i sin faktadel avstämd med chefen för enheten barn och familj.

3 Socialnämndens mål 2007-2010

Verksamheten styrs övergripande av SoL (Socialtjänstlagen) och omfattas också av åtgärder enligt tvångslagarna LVU (Lag om särskilda bestämmelser om vård av unga) och LVM (Lag om vård av missbrukare i vissa fall). Socialnämnden uttrycker bland annat följande mål för perioden 2007-2010:

”Barnperspektivet ska alltid prioriteras inom alla områden. Barn och ungdomar måste alltid få det stöd och den hjälp de behöver. Socialnämndens insatser bygger i första hand på frivillighet och sker utifrån de resurser som finns i barnets och familjens eget nätverk. För de barn som av olika skäl inte kan bo kvar hemma ska ordnas ett alternativt boende av god kvalitet. När det gäller akuta placeringar används i första hand familjehem. När placeringar på HVB (hem får vård eller boende) måste göras, ska placeringen vara av god kvalitet och tiden så kort som möjligt. Uppföljning ska ske på hemmaplan. Samverkan med barnomsorg (förskoleverksamhet), skola, fritid, mödravård, barnavård, ungdomsmottagning m.fl. ska förstärkas och utvärderas.

Socialtjänsten ska arbeta förebyggande och på ett tidigt stadium ingripa med stöd och hjälp för att framgent minska behovet av mer krävande resurser. Samverkan internt och externt är en viktig faktor i detta arbete.

Socialt behandlings- och förebyggande arbete ska i första hand bedrivas i öppenvårdsform på hemmaplan.”

3.1 Något om omhändertaganden

Även om många insatser för barn och familj görs i hemmiljön, finns det barn- och ungdomar som exempelvis placeras i HVB-hem. Vissa placeringar görs enligt socialtjänstlagen (SoL) och andra placeringar görs enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Placeringar enligt SoL är frivilliga och beslut om dessa placeringar fattar socialnämnden. Placeringar enligt LVU kan ske utan den enskildes samtycke. I dessa fall ansöker socialnämnden om placering i familjehem. Länsrätten beslutar om dessa placeringar i följande fall:

- om ett barn eller ungdom utsätts för: fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling tar skada

- om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

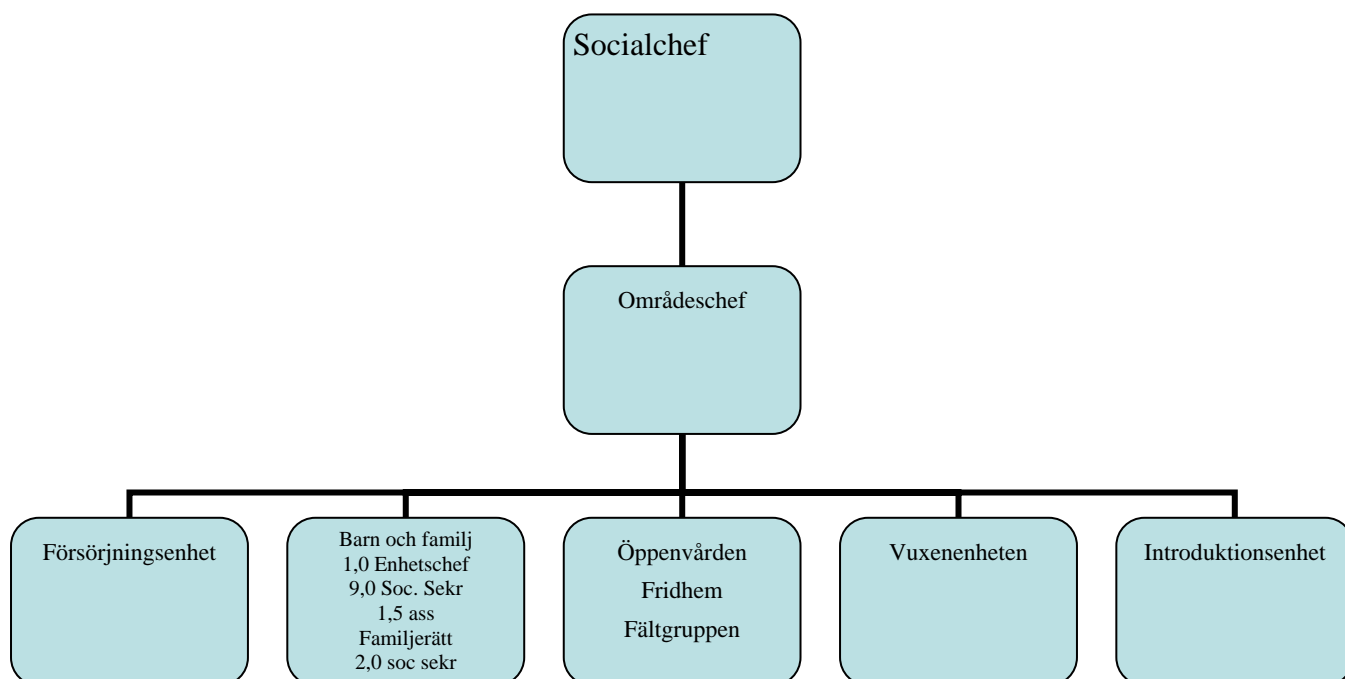
Vårdas ett barn med stöd av SoL i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs. När barnet har varit placerat i samma familjehem under tre år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken.

Har den unge beretts vård med stöd av 2 § LVU, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs. Har den unge beretts vård med stöd av 3 § LVU, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra.

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Nämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård. Vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med anhöriga och andra närstående samt kontakt med hemmiljön.

4 Organisation

I det följande beskrivs organisationen för individ- och familjeomsorgen.



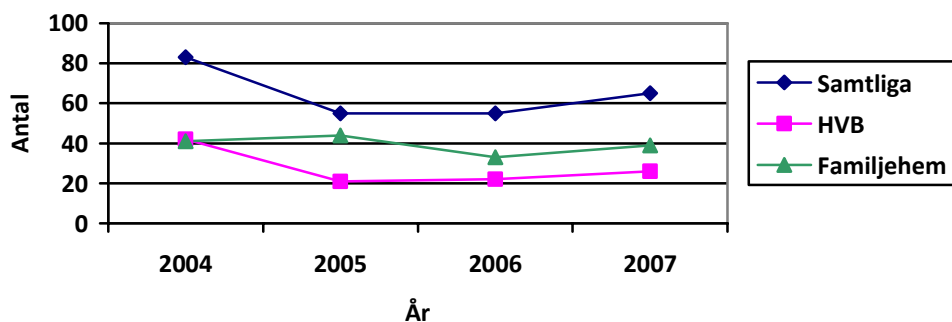
Enheten Öppenvården består av de tre teamen *boende, familj* och *tonår* samt *fältgruppen*. I teamen arbetar totalt två socialsekreterare och tolv behandlingsassistenter. I fältgruppen finns tre fältsekreterare.

5 Ärende- och kostnadsutveckling

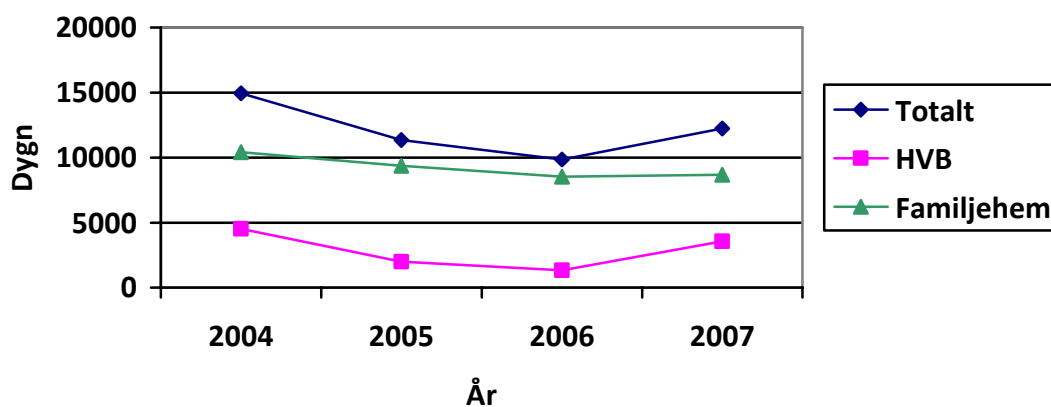
5.1 Samtliga placeringar 0-20 år

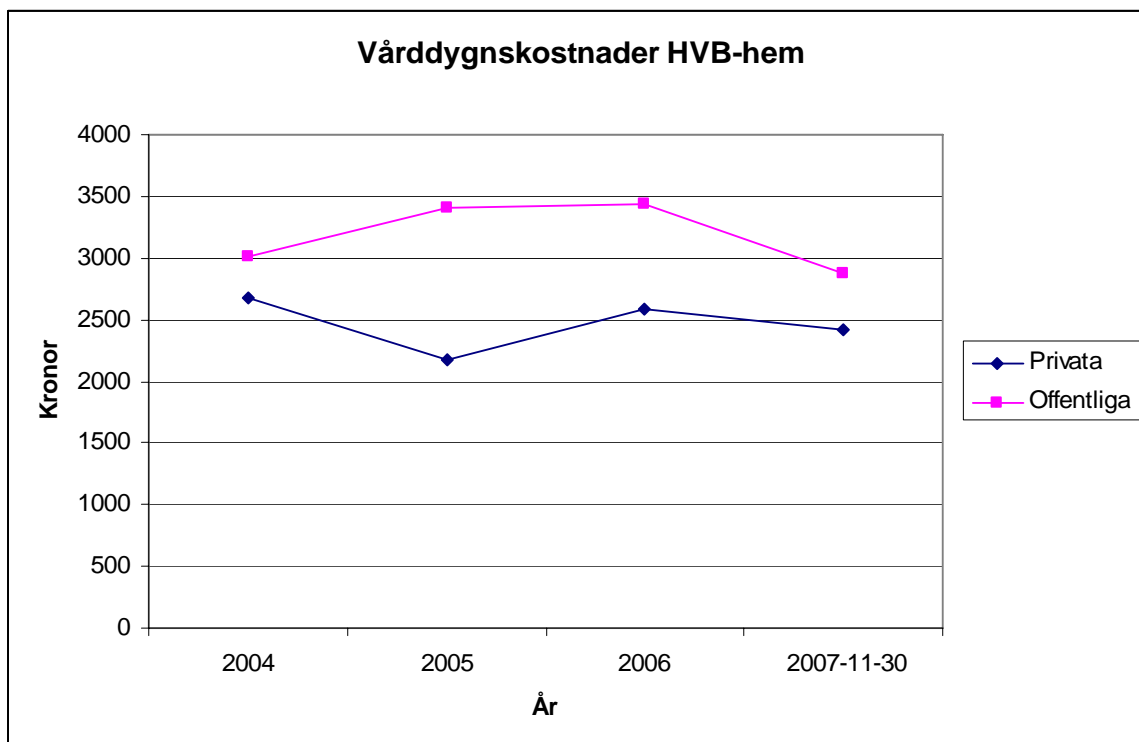
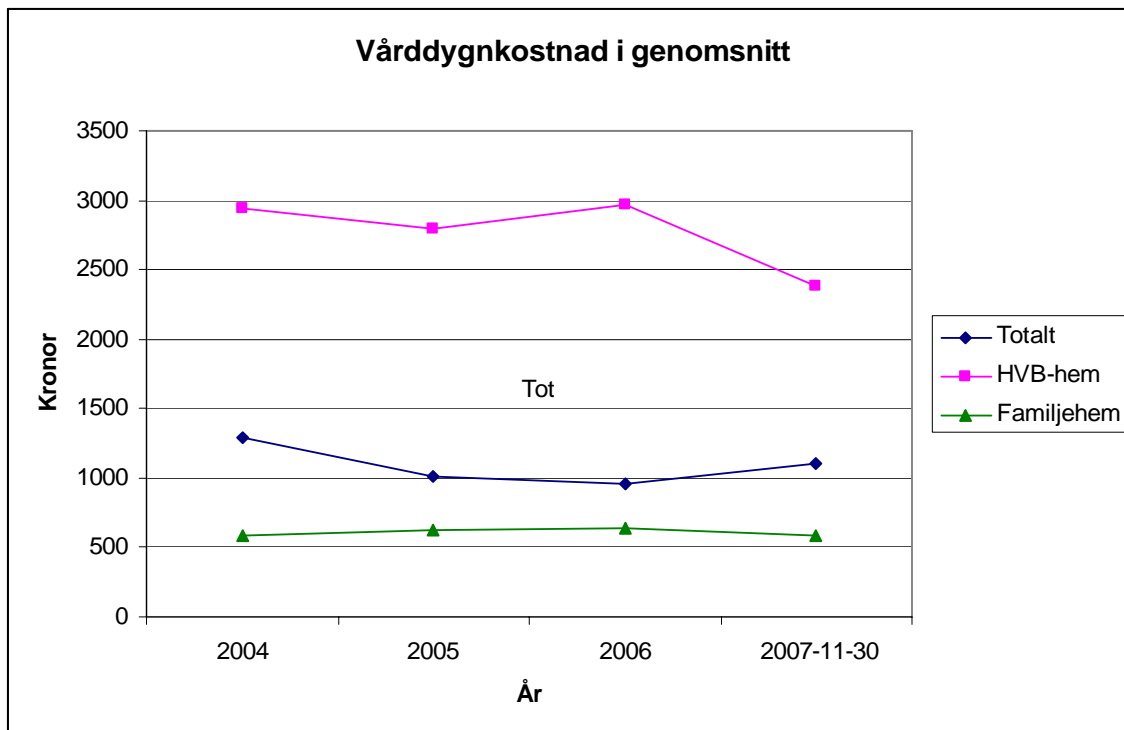
I det följande redovisas samtliga placeringar av barn och ungdomar för perioden 2004-2007. Siffrorna för år 2007 gäller t.o.m. 30 november. Siffrorna i diagrammet avseende *kommunens nettokostnader* för år 2007 gäller däremot hela året.

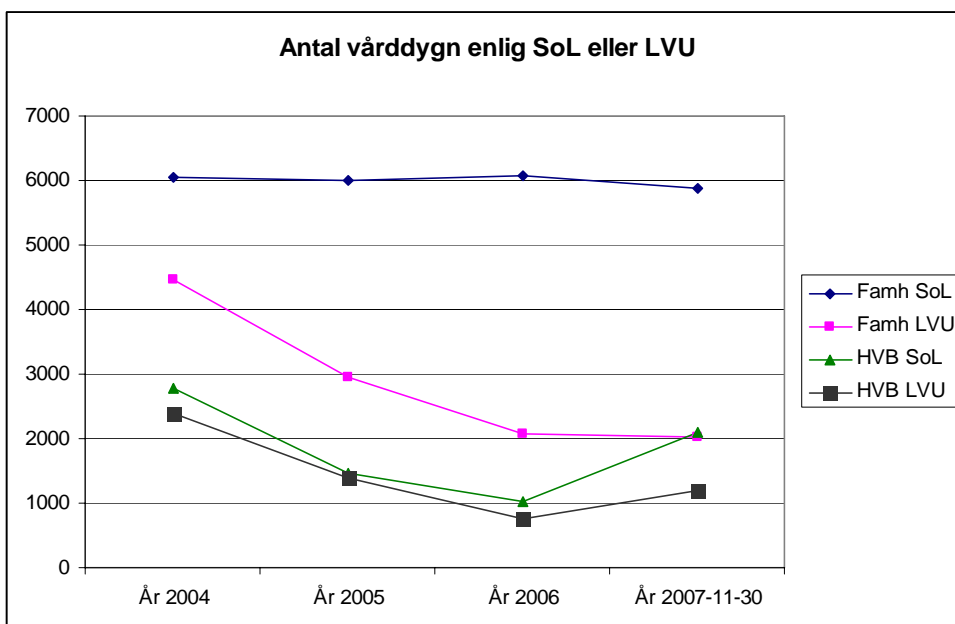
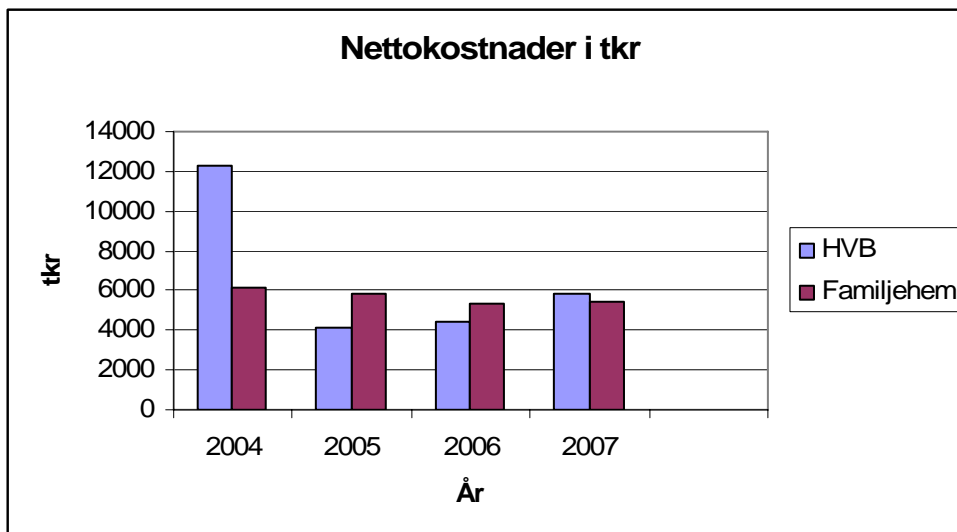
Samtliga barnplaceringar

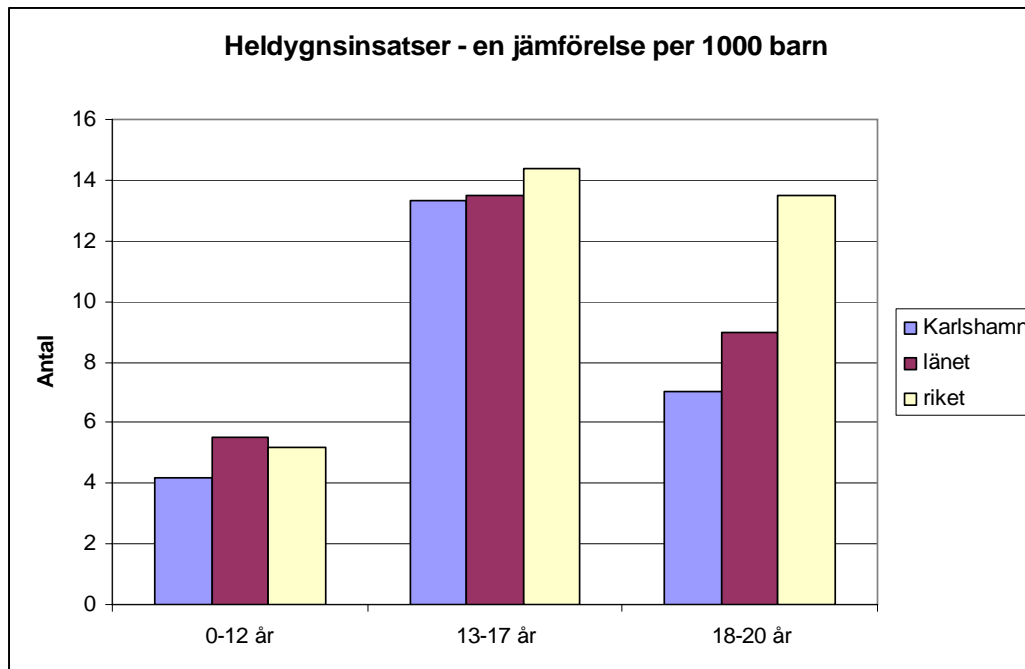


Antal vårddygn









I tabellen ovan redogörs för barn eller ungdomar som någon gång under år 2006 fick vård enligt SoL eller insats enligt LVU.

5.2 Arbetsgången

Anmälningar om barn som far illa, kommer till enheten barn och familj. Två av socialsekreterarna har ett särskilt ansvar att ta hand om alla förhandsbedömningar. I kommunens rutinbeskrivningar finns redogörelser för hur förhandsbedömningarna ska hanteras. Alla anmälningar ska ankomststämplas. En checklista finns framtagen för förhandsbedömningen. Enligt checklistan gäller följande moment

- Anmälan inkommer
- Anmälan ankomststämplas
- Vid anmälan från skolan eller BUP ska skriftlig bekräftelse skickas till anmälaren
- Om akt inte finns ska anmälan diarieföras
- Kontroll ska göras av vem eller vilka som är vårdnadshavare
- Anmälan ska delges familjen
- Fråga vårdnadshavare eller den unge om den eller de har kontakt med BUP
- Beslut fattas att inleda eller ej inleda utredning

- Aktualisering avslutas. Beslut att ej inleda utredning till kronologisk pärm. Beslut att inleda utredning till akten
- Beslut att inleda utredning kodas i IFO-systemet
- Beslut att inleda utredning delges part
- Parterna informeras om utredningsskyldigheten
- Utredningsplan upprättas
- Utredningen kommuniceras
- Beslut att avsluta utredning
- Utredning och beslut delges parterna
- Beslut om att avsluta utredning kodas i IFO-systemet

När det gäller ej inleda eller inleda en utredning jämlikt SoL 11:1-11:1,2 är det enhetschefen som har denna delegation. I de fall utredning ska startas överlägger arbetsgruppen på enheten, vilken socialsekreterare som ska göra utredningen. Under 1 januari-30 november 2007 hade det inkommit 245 anmälningar till socialnämnden. Av dem har det beslutats att inleda utredning i 119 ärenden, vilket motsvarar drygt 48 procent.

Utredningen kan resultera i att socialnämnden beslutar om insatser enligt SoL. För insatser på hemmaplan kopplas Fridhem in. Samverkan med BUP och skolan förekommer i dessa ärenden.

Om en placering utanför det egna hemmet bedöms vara nödvändig på grund av den unges eget beteende eller på grund av barnets eller den unges skyddsbehov, får respektive socialsekreterare finna en lämplig vårdform. För barn som placeras i familjehem anlitar socialnämnden Vårdförbundet Blekinges familjehemskonsulentverksamhet. Familjehemskonsulenterna svarar för att rekrytera, utbilda, handleda och stöda familjehemmen. På senare år har det varit svårigheter att rekrytera familjehemmen, medan behovet av att rekrytera kvalificerade hem ökar. Flera av familjehemmen saknar den kompetens och erfarenhet som efterfrågas av socialtjänsterna¹.

5.2.1 Länsstyrelsens tillsynsrapport

Länsstyrelsen har fått regeringens uppdrag att granska hur kommuner hanterar anmälningar om barn som far illa samt åtgärda eventuella brister. I länsstyrelsens tillsynsrapport da-

¹ Vårdförbundets verksamhetsberättelse 2006, Familjehemskonsulentverksamheten

terad 20 juni 2007 konstateras att kommunen har en övervägande god dokumentation i sina förhandsbedömningar.

5.3 Aktgranskning

Vi har granskat ett antal akter där barn och ungdomar har omhändertagits för att verifiera handläggningen och dokumentationen. Följande områden har bland annat undersökts:

- Finns det en dokumenterad utredning
- Är besluten tydligt formulerade
- Framgår det vem som är beslutsfattare
- Är beslutet fattat i enlighet med delegationsordningen
- Håller utredningen tidsgränsen för en utredning
- Verkställs fattade beslut
- Finns en vårdplan upprättad
- Är barnperspektivet beaktat
- Finns dokumenterad uppföljning var 6:e månad
- Finns behandlingsplan upprättad av förvaltning och institution

Vår bedömning är att de ärenden som vi har granskat i allt väsentligt svarar ja på ovanstående frågor. När det gäller barnperspektivet är inte detta explicit formulerat i de granskade akterna. En del av akterna är omfattande och det kan därför vara svårt att följa ett ärendes utveckling. Ett förslag är att varje dokument som läggs in i akten numreras och att det i varje akt finns ett diarieblad som beskriver vilka handlingar som finns i akten. Som svar på en fråga som vi fick om vad som ska bevara eller gallras inom socialtjänstens personakter hänvisar vi till nämndens dokumenthanteringsplan.

6 Fridhem

Det så kallade Fridhemsprojektet startade i slutet av mars 2004. Målgruppen var:

Barn och ungdomar i Karlshamns kommun som är i behov av öppenvårdsinsatser. Arbetet utgår från familjens önsknings, behov och möjligheter.

Målen var att:

- erbjuda vård och stödinsatser på hemmaplan så långt det är möjligt
- erbjuda vård och stödinsatser i ett tidigt skede för att på så sätt undvika placeringar på institution
- erbjuda vård och stödinsatser av god kvalitet som stärker individens personliga utveckling.

Öhrlings



Öppenvården Fridhem består av de tre teamen *boende*, *familj* och *tonår* samt *fältgruppen*. I teamen arbetar totalt två socialsekreterare och tolv behandlingsassistenter. I fältgruppen finns tre fältsekreterare.

Till Fridhem kan man komma efter en utredning från Barn- och familjeenheten, genom ansökan av förälder eller ungdomen själv, genom aktualisering av annan enhet i samråd med den sökande eller genom en första kontakt med fältgruppen.

Fridhem består av ett boende och öppenvårdsverksamhet. Boendeteamet arbetar med dem som bor på Fridhem och i de 10 lägenheterna. Arbetet består av ADL-träning, motivationsarbete och nätverksarbete.

Familjeteamet arbetar med familjer främst i öppenvård och insatserna består av familjearbete eller behandlingsarbete med barn och unga, nätverksarbete samt gruppverksamhet.

Tonårsteamet arbetar främst med utåtagerande tonåringar, ungdomar med missbruksproblematik eller med deras föräldrar och nätverk.

Fältgruppen bedriver uppsökande verksamhet under bland annat kvällar och nätter. Vidare besöker gruppen skolor och fritidsgårdar. Fältgruppen har ett nära samarbete med skola, polis och fritidsledare.

I följande tabell redovisas verksamhetsstatistiken för åren 2004-2007

Verksamhetsstatistik	År 2004	År 2005	År 2006	År 2007
Antal personer med beviljade insatser	200	217	176	191
Antal beviljade insatser	285	241	Uppgift saknas	Uppgift saknas
Öppenvårdsinsatser	131	174	120	
Kontaktpersonsärenden/ Kontaktfamiljsärenden	69	67	56	79
Totalt antal boende på Fridhem	31	34	31	42
Boende 13-16 år	11	9	9	4
Boende 16-20	15	17	16	31
Vuxna med barn	5	8	6	7

Vid våra intervjuer uppges att barn och ungdomar med alltför omfattande problem inte behandlas där i samma omfattning som i inledningsfasen. En av grunderna för Fridhem är frivilligheten. Boendet medger heller inte några möjligheter att hålla någon kvar mot dennes vilja. Vidare har framkommit att rutiner för samarbete med enheten barn- och familj inte alltid fungerar. Det finns exempel på att ärenden har ramlat mellan stolarna. Periodvis har detta lett till motsättningar mellan de båda enheterna. Vidare är det en otydlig ansvarsfördelning mellan enheten barn- och familj kontra Fridhem när det gäller att aktualisera ärenden och inleda utredning. För detta ändamål finns det arbetsgrupper bestående av personal från båda sidor som ska finna lösningar på problemen.

7 Sammanfattande bedömning

Från år 2004 har placeringarna sjunkit från drygt 80 till att år 2006 vara knappt 60 st. Det är framförallt HVB-placeringar som har sjunkit. Under år 2007 har antalet placeringar ökat något. Samma utveckling gäller antalet vårddygn.

Vårddygnskostnaderna för placeringar har minskat i HVB-hem från att år 2006 ha varit i topp på nästan 3 000 kronor dygnet till att i november 2007 ligga under 2 500 kronor dygnet. Vårddygnskostnaderna i offentliga HVB-hem är i genomsnitt högre än i privata HVB-hem. Kostnaderna mellan de olika HVB-anordnarna har under år 2007 tenderat att närma sig varandra.

Kommunens öppenvård ordnas inom ramen för Fridhem. Enheten barn och familj svarar för utredningar och är ur detta perspektiv inte någon öppenvård. Till de externa resurserna på hemmaplan räknas Barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Tidvis har samarbetet med BUP fungerat mindre tillfredsställande. Från BUP-ledningens sida har man förklarat att samarbetet med kommunen ska förbättras, vilket har väckt förhoppningar hos socialförvaltningen.

Fridhem är nu en reguljär verksamhet inom socialtjänsten. Etableringen av Fridhem har hittills inneburit att användningen av placeringar i familjehem och HVB-hem har minskat. Emellertid kan en viss ökning noteras under år 2007. En av erfarenheterna från Fridhem som vi fått oss till del är att man inledningsvis var för optimistisk genom att låta mycket svårt belastade ungdomar eller ungdomar med ett mycket stort skyddsbehov få insatser via Fridhem. Idag säger man att en del ungdomar måste bli placerade i HVB-hem eller familjehem. Vid revisionstillfället fanns det en tf chef för verksamheten. Personalomsättningen har också varit relativt omfattande. En mindre rörlighet bland personal och ledning bidrar sannolikt till att Fridhem konsolideras.

Det har funnits brister i rutiner för samverkan och kontakter mellan Fridhem och enheten för barn och familj. Särskilda arbetsgrupper arbetar med att få ordning på samarbetet och rutinerna. Vår bedömning är att de värdefulla erfarenheter som vinnas genom Fridhem är viktiga för verksamheten och riskerar att tunnas ut om en stor del av arbetet med ungdomar bedrivs på annan ort.

Socialförvaltningen deltar i utbildningen *barns behov i centrum* (BBiC) som är ett system som bidrar till mer strukturerade analyser och utredningar av barns behov. BBiC har skapats i England. I Sverige har det under Socialstyrelsens ledning anpassats till svenska förhållanden. Av den dokumentation som beskriver BBiC betonas:

- Barns behov
- Föräldrarnas förmåga
- Faktorer i familj och miljö

Såväl utredningen som uppföljningen av insatser måste därför omfatta ovanstående området.

Utbildningen genomförs i två steg. I steg ett utbildar Socialstyrelsen handledare som i sin tur ska utbilda socialförvaltningens personal.