



Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

Rapport

Tierps kommun

KPMG AB

2022-02-28

Antal sidor 20



Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5	Metod	4
3	Socialtjänstens ansvar/regelverk	5
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Organisation och mål	8
4.2	Mål och budget	9
4.3	Placeringar och orosanmälningar	11
4.4	Jämförelser	14
4.5	Insatser för att minska kostnaderna för institutionsvården	17
4.6	Upphandling av institutionsvård	19
5	Slutsats och rekommendationer	20

1 Sammanfattning

Vi har av Tierps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ekonomistyrningen och resursutnyttjandet avseende verksamheten för placeringar av barn och unga. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2021.

I granskningen har framkommit att Tierp har höga kostnader för vård av barn och unga och att kostnader för HVB-placeringar av barn och unga är betydligt högre än i liknande kommuner, trots att allt färre barn placeras. Detta beskrivs bero på ärendens komplexitet.

Ett arbete för att möjliggöra hemmaplanslösningar har startats upp de senare åren. Det finns idag fler insatser att erbjuda och samarbete med skola och förskola finns på plats. Idag finns också större kunskap att utreda föräldraförmåga på hemmaplan genom kartläggning och därigenom behöver färre barn utredas via utredningshem.

Samtidigt som det arbetas för att minska kostnaderna sker en ökning av svåra och komplexa ärenden. En volymökning och mer komplexa ärenden kan vara en förklaring till att kostnadsökningen ännu inte gått att hejda.

Kommunens strategi är att erbjuda insatser tidigare och kommunen har utarbetat arbetssätt för att klara mer insatser på hemmaplan. Vi ser dock ett fortsatt behov av att utveckla uppföljningen av insatsernas resultat för att ge möjlighet till en väl utvecklad analys som kan ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Vidare behöver uppföljningen av volymer och dygnskostnader utvecklas. Granskningen har också visat behov av att säkerställa kvalitetsuppföljning och avtalsefterlevnad av upphandlade HVB. Vi har också funnit att fördelningen av budget behöver utvecklas så att budgeten kan fungera som stöd för ekonomistyrningen avseende placering.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att ekonomistyrningen och resursutnyttjandet avseende verksamheten för placeringar av barn och unga behöver förbättras.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att uppföljningen av insatsernas resultat utvecklas.
- Säkerställa att uppföljningen av volymer och dygnskostnader utvecklas.
- Säkerställa kvalitetsuppföljning och avtalsefterlevnad avseende upphandling av HVB.
- Se över fördelning av budget så att den blir ett verktyg att styra utifrån.

2 Bakgrund

Vi har av Tierps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska ekonomistyrningen och resursutnyttjandet avseende verksamheten för placeringar av barn och unga. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2021.

Enligt Socialtjänstlagen ska kommunen sörja för 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 dess föräldrar, men i vissa fall kan tvångsåtgärder vara nödvändiga, där lagen om vård av unga, LVU, blir tillämplig.

En institutionsplacering är ett stort ingripande i en persons liv och skall föregås av en grundlig utredning som definierar vårdbehovet i syfte att vården kan utformas på bästa sätt för den enskilde och därmed också vara effektivt. Lagstiftningen ställer höga krav på att kommunen noga följer vården både under vårdtiden och efter.

Kommunstyrelsen, utskottet för barn och ungdom samt utskottet för arbete och omsorg, är ansvarig för kommunens individ- och familjeomsorg. Delårsrapport 1:s prognos för 2021 visar höga kostnader för vård av barn och unga om – 17,1 mnkr. Under 2020 ökade placeringskostnaderna med drygt 50% jämfört med föregående år. Kostnaderna ligger förnuvarande kvar på samma höga nivå, trots att färre barn placeras, detta p.g.a. ärendens komplexitet. I några av dessa ärenden har utveckling skett och annan placeringsform blir aktuell. Ökning av kostnader för försörjningsstöd och våld i nära relationer. Det är ett ökat tryck på beroende med fler placeringar, inom ram. Administrationen har på verksamhetsnivå, inom den beslutade rambudgeten för Individ- och familjeomsorg, underbudgeterat för att ge enheterna större chans att nå budget.

På senare tid har institutionsvården börjat ifrågasättas. Forskning visar på att institutionsvårdens effekter i genomsnitt är låga och att många placeringar måste avbrytas i förtid. I dag ses institutionsplacering av många som en sista utväg när inga andra insatser hjälper.

Revisorerna bedömer att det finns en risk att kostnaderna ökar ytterligare för placeringar av barn och unga och har därför beslutat att granska att kommunstyrelsens ekonomistyrning av kommunens individ- och familjeomsorg gällande kostnader för vård av barn och unga är tillfredsställande.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- Hur har budget och utfall sett ut när det gäller institutionsvård de senaste åren?
- Hur förhåller sig Tierps kommuns kostnader för placeringar av barn och unga i jämförelse med liknande kommuner?

- Vilka åtgärder eller vilket arbete görs för att minska kostnaderna för institutionsvården?
- Finns det några strategier i syfte att hålla nere kostnaderna?
- Finns ramavtal/avtal med de institutioner som används?
- Vilka rutiner finns för att överväga/ompröva om vård på institution fortfarande behövs? Hemmaplanslösningar?
- Finns det någon samverkan mellan utskottet för arbete och omsorg och utskottet barn och ungdom i förebyggande syfte?

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till institutionsplaceringar av barn och unga. Granskningen omfattar inte placeringar i familjehem eller institutionsplaceringar av vuxna missbrukare.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Socialtjänstlagen, SFS 2001:453
- Socialtjänstförordningen, SFS 2001:937
- Lag, (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
- Socialstyrelsens föreskrift "Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem eller hem för vård eller boende", SOSFS 2012:11
- Kommunala mål och riktlinjer

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studium och analys av relevanta dokument.
- Erforderliga avstämningar/intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, utskottet för arbete och omsorgs ordförande samt verksamhetschef för individ- och familjeomsorg, enhetschef för barn och ungdom och verksamhetschef för individ- och familjeomsorgen.

Rapporten är faktakontrollerad av verksamhetschef för Individ- och familjeomsorg och kommunstyrelsens ordförande.

3 Socialtjänstens ansvar/regelverk

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) 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)

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.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

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 får god vård och fostran, gynnsamma uppväxtförhållanden samt 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 ansvarar för att det finns ett ledningssystem för verksamheten. Ledningssystemet ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Socialtjänsten ska med stöd av ledningssystemet planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten. 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.

Arbetet med att utveckla och säkra verksamhetens kvalitet ska dokumenteras. En sammanhållen kvalitetsberättelse bör upprättas årligen där det ska framgå hur arbetet med att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet har bedrivits under föregående kalenderår, vilka åtgärder som har vidtagits för att säkra verksamhetens kvalitet, och vilka resultat som har uppnåtts. (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.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

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. (Sof 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.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation och mål

Tierp kommuns individ- och familjeomsorg (IFO) är organiserad under kommunstyrelsens utskott för arbete och omsorg och utskottet för barn och ungdom. Utskottet för arbete och omsorg omfattar insatser till vuxna enligt socialtjänstlagen. Utskottet för barn och ungdom avser insatser till barn och unga enligt socialtjänstlagen samt skola. Ordförande, samtliga ledamöter och ersättare i respektive utskott ingår i kommunstyrelsen.

IFO leds av en verksamhetschef och har ungefär 130 medarbetare. Under verksamhetschefen finns två verksamhetsutvecklare.

Nedan beskrivs de enheter inom IFO som arbetar med barn och ungdomar.

Barn- och ungdomsenheten

Barn- och ungdomsenheten ansvarar för myndighetsutövning avseende barn och unga. I dagsläget finns det 30 anställda inom enheten, varav en enhetschef och tre 1:e socialsekreterartjänster för att möjliggöra stöd till personalen, utveckla kvalitén och öka möjligheten till högre grad av kostnadskontroll. Personalen på Barn- och ungdomsenheten är uppdelade i olika arbetsgrupper: familjehemsgrupp, mottagningsgrupp, utredningsgrupp och en uppföljande grupp.

Familjestödsenheten och familjecentralen

Familjestödsenheten leds av en enhetschef och ansvarar för öppenvårdsinsatser till barn och unga. På familjestödsenheten finns totalt 9 anställda och personalen består av en förskolepedagog och familjebehandlare.

Familjestödsenhetens förskolepedagog arbetar mot Öppna förskolan som ingår i kommunens familjecentral. I Öppna förskolan kan familjer med barn i åldrarna 0–6 år mötas och få stöd i sitt föräldraskap. Barnhälsovården, mödrahälsovården och Råd och Stöd bildar tillsammans med Öppna förskolan familjecentralen.

Inom ramen för familjestödsenhetens arbete finns en SUF-grupp som arbetar med föräldrar med kognitiva svårigheter, diagnoser och funktionsvariationer. SUF-gruppen (Samverkan-Utveckling-Föräldraskap) stöttar upp föräldrarna i deras föräldraskap.

Familjestödsenheten är en viktig del i hemmaplanslösningar och arbetar även med utredningar inför bedömning om ett barn ska placeras eller ej.

Beroendeenheten

Beroendeenheten består av fyra socialsekreterare som arbetar med myndighetsutövning för vuxna med beroende, samt med våld i nära relationer. Enheten har även en öppenvård med tre behandlare. I öppenvården arbetar man bland annat med ungdomar med riskbruk/beroende.

Boendestöd

Inom socialpsykiatri finns en enhet för boendestöd som utöver traditionellt boendestöd har ett familjeteam som särskilt arbetar riktat mot barn och unga. Teamet består av 3–4 boendestödare som arbetar med familjer på hemmaplan.

Det har även nyligen etablerats ett nytt team som ska arbeta riktat mot nyanlända, särskilt kvotflyktingar.

Ungdomsenheten

Sedan ungefär 3 år tillbaka finns ungdomsenheten som består av enhetschef, två heltidsanställda samordnare samt uppdragsanställda kvalificerade kontaktpersoner (ca 12 st) som tas in på uppdrag. Uppdragsenheten leds av enhetschefen för boendestöd och arbetar med individuellt anpassade hemmaplanslöningar och kontaktpersonerna stöttar även upp i sådana ärenden som håller på att leda till placeringar.

Arbetsmarknadsenheten

Arbetsmarknadsenheten arbetar med arbetsmarknadsverksamhet för att stötta personer att bli självförsörjande och arbetar med projekt inom ramen för samordningsförbundet. Enheten ansvarar för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret (KAA). I dagsläget drivs ett projekt med fokus på Unga som varken arbetar eller studerar, Uvas, i åldrarna 16–29 år för att arbeta uppsökande med hemmasittare och försöka få ut dem i utbildning eller arbete.

4.2 Mål och budget

Målsättning på området

I budget för 2021–2023 uppmanas socialtjänsten lägga ett större fokus på förebyggandearbete genom öppna insatser. Verksamheten har fått ett särskilt uppdrag att ”-Verka för hemmaplanslöningar istället för placeringar av barn, ungdomar och vuxna där kommunens kunskaper, erfarenheter och arbetssätt kan användas”. Verksamheten har även fått uppdraget att bedriva ett ”-Aktivt arbete med föräldrar genom samverkan mellan SFI/vuxenutbildning/arbetsmarknadsenheten och familjeenheten i syfte att stärka föräldraskapet samt stoppa och förebygga förekomsten av våld i hemmet”. För att genomföra uppdraget har verksamheten fått ramhöjning på 1 000 tkr.

Under året gavs Individ- och familjeomsorgen en ramhöjning på 10 Mkr. Verksamheten erhöll även en engångssatsning på 1 500 tkr.

Uppdraget följs upp i årsredovisningen för 2020 där det framgår att arbetet med öppenvårdsinsatser har utvecklats och ambitionen är att öppenvårdsalternativ ska övervägas innan placeringar. I uppföljningen framgår det dock att ökade behov försvårar arbetet, samtidigt som det är fler barn och ungdomar med komplicerad problematik som bidrar till ökade kostnader. Samma slutsats konstateras även i delårsrapporten för 2021.

4.2.1 Budget och utfall

Barn- och ungdomsenheten har sedan mitten av år 2021 särredovisat kostnaderna för de olika placeringsformerna i den ekonomiska redovisningen. Kostnaderna för HVB, SIS, stödboende och utredningsboende redovisas på enskilda poster för att lättare följa kostnadsutvecklingen och följa upp utfallet. Redovisning för placeringar av barn och unga år 2021 presenteras nedan.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

Nedan presenteras uppgifter om budget och utfall som vi har erhållit av kommunen. Vid faktakontrollen av granskningen har verksamheten meddelat att det kan finnas felaktigheter framförallt avseende familjehemsvård i sammanställningarna. De eventuella felaktigheterna bedöms dock inte påverka vår analys och bedömning av kommunens kostnader och budget.

Budget och utfall, 2021

Ansvar, verksamhet	Årsbudget -21	Redovisat -21	Avvikelse mot budget
HVB BoU	-17 618 300	-15 774 929	1 843 370
SIS BoU	0	-879 200	-879 200
Stödboende BoU	0	-1 258 111	-1 258 111
Utredningshem BoU	0	-1 287 096	-1 287 096
Familjehemsvård BoU	-9 209 000	-9 745 000	-536 000
Konsultstöd BoU	-10 000 000	-14 670 000	-4 670 000
Totalt	-36 827 300	-43 614 336	-6 787 036

Utfallet för placeringar för barn och unga blev år 2021 ungefär 44 mnkr, vilket är ett underskott mot verksamhetens internt fördelade budget på ca 7 Mkr. Avvikelser mot budget har konstaterats inom SIS, stödboende, utredningshem, familjehemsvården och konsultstöd. För HVB redovisades en positiv avvikelse på 1,8 mnkr.

Nedan presenteras redovisningen för placeringar av barn och unga för åren 2018–2020. Det ska noteras att kostnaderna för institutionsvården under dessa år inte bokförts på separata poster.

Utfall, institutionsvård 2018–2020

Ansvar, verksamhet	Budget -18	Redovisat -18	Budget -19	Redovisat -19	Budget -20	Redovisat -20
Totalt	-17 412 000	-29 841 000	-23 670 000	-30 902 000	-25 277 000	-41 592 000

Av tabellen ovan framkommer att kostnaderna för placeringar har ökat kraftigt mellan åren 2018–2020. Även verksamhetens internt fördelade budget har ökats men inte i paritet med kostnaden.

4.2.2 Fördelning av budget

I intervjuer beskrivs att det finns en rutin för att fördela budgeten inom verksamheten. Verksamhetschefen fördelar tillsammans med IFO:s verksamhetsekonom budgeten utefter de ramarna verksamheten tilldelats. Ramarna som fördelas för placeringar uppges på senare år inte motsvara behovet. Det beskrivs att vissa besparingar har gjorts utifrån dialog med politiker och kommundirektör.

Uppföljningen av budgeten sker vid sex tillfällen under året. Utfallet presenteras för politiker, ekonomichef och kommundirektör. Då budgeten avseende placeringar inte anses vara möjlig att styra emot används istället den prognos som tas fram i mars att styra mot resten av året. Verksamheten arbetar med prognoser och delårsbokslut och diskuterar utifrån det lämpliga besparingsåtgärder för att minska ett eventuellt underskott.

4.2.2.1 Bedömning och kommentar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för all verksamhet avseende IFO och skola och har på så sätt ett sammanhållande ansvar för frågorna. Ordförande, samtliga ordinarie ledamöter och ersättare i de båda utskotten (arbete och omsorgsutskottet samt barn och ungdomsutskottet) sitter också i kommunstyrelsen, vilket vi bedömer möjliggör för viss insyn och förståelse för gemensamma frågor. Vi har i granskningen fått beskrivet att det sker samverkan mellan de båda utskotten i förebyggande syfte utifrån SamBaT, vilket vi ser positivt på.

I vår granskning framkommer att budget och utfall av budget inte har harmonierat under senare år. Skillnaden mellan budget och utfall är väsentlig och den reella kostnaden har överstigit budget med ca 7 mnkr-16 mnkr mellan åren 2018–2020. Under samma period har kostnaderna för placeringar ökat med ca 47%. Vi kan således konstatera att kommunstyrelsen inte har nått budgeten i detta avseende, men det måste ses i ljuset av att just placeringskostnader är svåra att påverka kortsiktigt då det finns lagkrav på att agera i vissa situationer.

I intervjuerna har framkommit att budgeten har fördelats på så sätt att de fasta kostnaderna i verksamheten som inte går att påverka har budgeterats realistiskt och kostnaden för placeringar har fördelats utifrån budgetmässiga förutsättningarna. Vi ser positivt på att verksamheten numer följer kostnaderna för respektive placeringsform, då vi anser att det förenklar uppföljning och analys av volym- och kostnadsutvecklingen och därigenom möjligheten att utforma insatser som kan bromsa utvecklingen.

Vi ser också ett möjligt behov av att se över hela budgetprocessen och fördelning av budget så att den ska bli möjlig att styra utifrån.

4.3 Placeringar och orosanmälningar

Placeringar

Av tabellen nedan framkommer att antalet placerade barn minskat de senaste åren. År 2021 var 87 barn placerade i olika placeringsformer i Tierps kommun. Trots ett minskat antal placeringar har kostnaderna för institutionsvården ökat.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

I intervjuer förklaras de ökade kostnaderna för placeringar bero på att barnen som har placerats under de senaste åren haft större behov och behövt placeras på SIS-hem i större utsträckning. Således har placeringarna blivit dyrare, trots att antalet placerade barn minskat.

Antal placeringar och antal placerade barn per år

Antal pågående beslut om insatser - placeringar och antal placerade barn per år	2018	2019	2020	2021
Annat		2	5	
Eget hem	1	6	6	8
Familjehem	116	83	68	67
HVB enskild individ bolag förening, samfällighet eller stiftelse	27	35	24	16
HVB kommun och landsting	46	9	19	11
Jourhem och beredskapshem	2	6	25	19
Nätverkshem	11	14	15	10
Stödboende	31	27	2	11
Särskilt ungdomshem enligt 12 § LVU		4	13	7
Placeringsform saknas				
Totalt antal pågående insatser om beslut för placeringar	234	187	177	149
Antal placerade barn	131	105	89	87

Enligt uppgift arbetar verksamheten enligt strategin att styra mot familjehemsplaceringar i första hand då det är billigare än HVB-placeringar. Placering i familjehem anses innebära en bättre integrering mot samhället än HVB-hem.

I intervjuer uppges att det på senare år varit svårare för kommunen att hitta familjehem att ingå avtal med direkt och att kommunen hänvisas till att anlita konsulentstödda familjehem, vilket innebär högre kostnader för kommunen. Vidare framkommer i intervjuer att en kvalitativ uppföljning av sex kostnadsdrivande placeringar på SIS-hem där det framkommer att hemmaplanlösningar inte varit tillräckligt.

I intervju konstateras att verksamheten inte aktivt följer upp antalet dagar barn och unga tillbringar i sina placeringar. Detta uppges vara ett utvecklingsområde.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

Orosanmälningar

Antalet anmälningar för åren 2013-2020

Totalt antal anmälningar per år 2013 - 2020 per åldersgrupp									
Ålder	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0-6	161	198	177	225	233	457	551	650	682
7-12	152	162	135	181	157	443	550	547	769
*13-17						402	613	579	615
13-20	250	280	158	186	235	0	0	0	0
*18-24						53	68	52	60
21-	67	42	124	150	92	0	0	0	0
*25-						13	9	0	0
Totalt ant:	630	682	594	742	717	1368	1791	1828	2126
*åldersindelning förändrad 2018. Barnet blir myndigt då det fyller 18 år.									

I intervju poängteras att orosanmälningar ökat kraftigt de senaste åren, framförallt från 2018 och framåt. Orosanmälningarna kommer enligt uppgift från diverse verksamheter, bland annat skolan, polisen och hälso- och sjukvården. Anledningen till de ökade orosanmälningarna diskuteras i intervjuer med verksamhetsföreträdare, men det råder en viss osäkerhet kring vad som orsakat den ökade mängden anmälningar. En del anmälningar avser samma barn, men antalet unika barn har också ökat. I intervjun beskrivs att ca 16 % av alla barn i Tierp anmäls för oro barn under ett år. En möjlig förklaring till ökningen av orosanmälningar anges kunna vara samarbetet mellan skola och socialtjänst inom SamBaT. I intervjuerna poängteras att kommunen har höga ohälsotal, hög arbetslöshet och höga kostnader för ekonomiskt bistånd, faktorer som till viss del anses förklara det höga antalet anmälningar.

4.3.1.1 Bedömning och kommentar

Det är positivt att verksamheten följer antalet placeringar och att man kan skilja på placeringar i olika placeringsformer, men vi ser behov av att kunna följa antalet placeringsdygn/längd på placering för att följa om tiden i placering minskar (gäller de ärenden där barnet/den unge planeras att flytta tillbaka till ursprungsfamiljen). Även snittkostnaden för dygnsplacering i de olika placeringsformerna kan vara ett viktigt mått att följa för att analysera kostnadsutvecklingen. Vi rekommenderar styrelsen att utveckla uppföljningen av volymer och dygnskostnader.

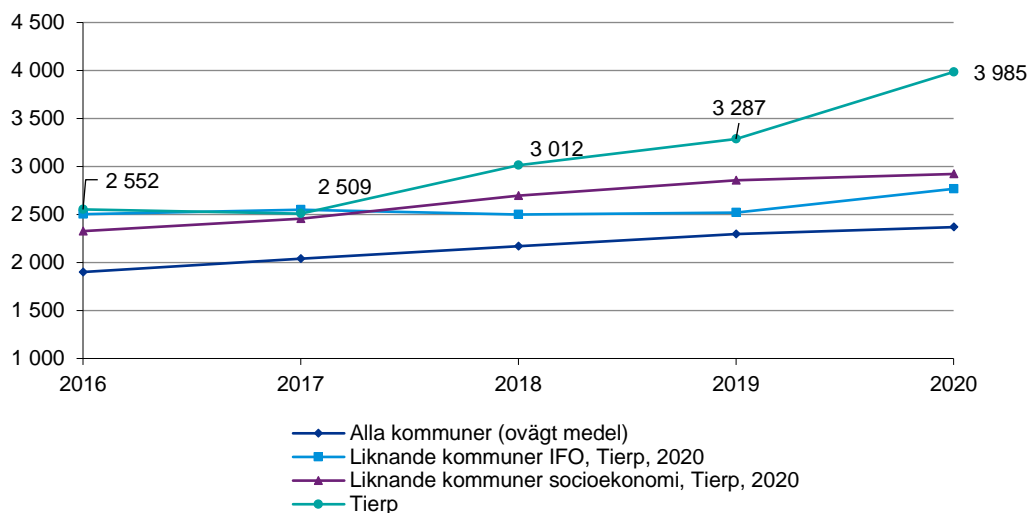
4.4 Jämförelser

4.4.1 Analys kostnadsutveckling placeringar och insatser

Vi har genomfört en översiktlig analys över utvecklingen av kostnader för insatser och placeringar av barn och unga i Tierp kommun i jämförelse med andra kommuner. Jämförelsen är gjord av data via RKA, rådet för kommunala analyser, (Kolada). Vi har framförallt gjort jämförelser med kommuner som liknar Tierp utifrån struktur gällande Individ- och familjeomsorg, struktur utifrån socioekonomi och alla kommuner (ovägt medel). Liknande kommuner IFO är: Arboga, Finspång, Härnösand, Kristinehamn, Lysekil, Tranås, Åstorp. Liknande kommuner socioekonomi är: Heby, Hedemora, Klippan, Munkedal, Mönsterås, Tomelilla och Örskelljunga.

4.4.1.1 Kostnader barn- och ungdomsvård

Kostnad barn och ungdomsvård, kr/inv



Kostnaden för barn- och ungdomsvården, sett till kronor per invånare, är betydligt högre i Tierps kommun i jämförelse med liknande kommuner och den genomsnittliga kostnaden i landets alla kommuner. Kostnaderna för barn- och ungdomsvården har sedan 2017 ökat för varje år. I medelkommunen har kostnaden ökat med ca 24,4%, i Tierp har kostnaden under samma tid ökat med 56,2%.

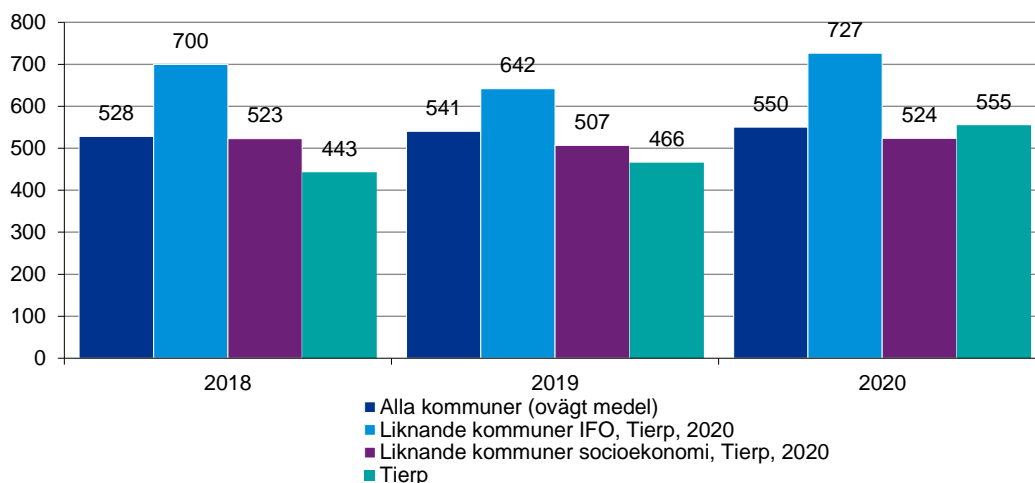
Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

4.4.1.2 Öppna insatser

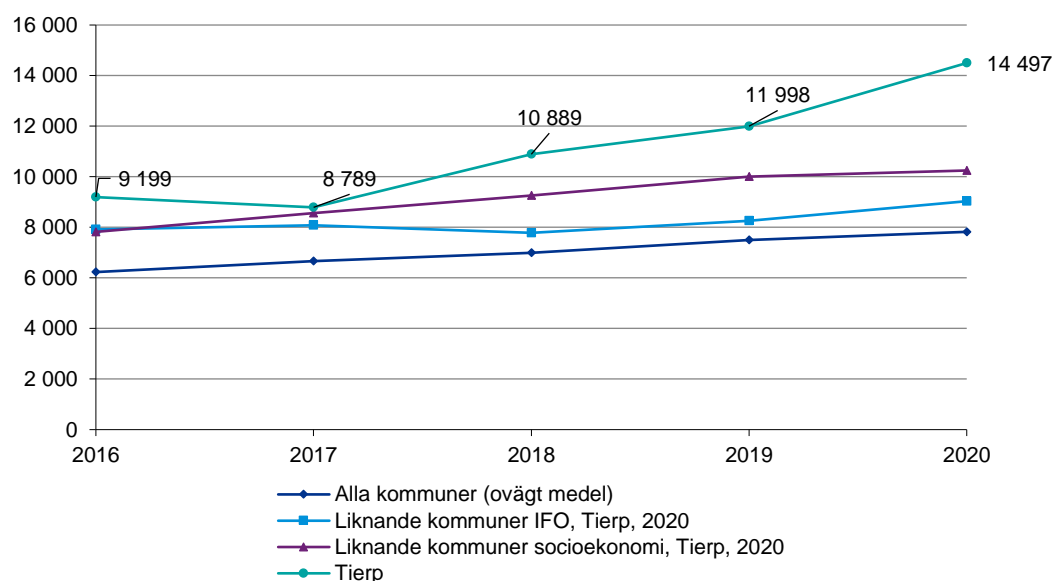
Kostnad öppna insatser barn och unga, kr/inv



Kostnaden för öppna insatser har ökat de senaste åren i Tierps kommun. Från att ha varit lägre än genomsnittskostnaden är Tierps kostnader nu i nivå med rikets medel. Jämfört med liknande kommuner socioekonomi och genomsnittskostnaden i landets alla kommuner så var kostnaderna för öppna insatser ungefär lika stora som i Tierp kommun. Däremot var kostnaderna för öppna insatser i liknande kommuner IFO betydligt högre.

4.4.1.3 Kostnad familje- och HVB

Kostnad familje- och HVB barn och unga, kr/inv 0-20 år



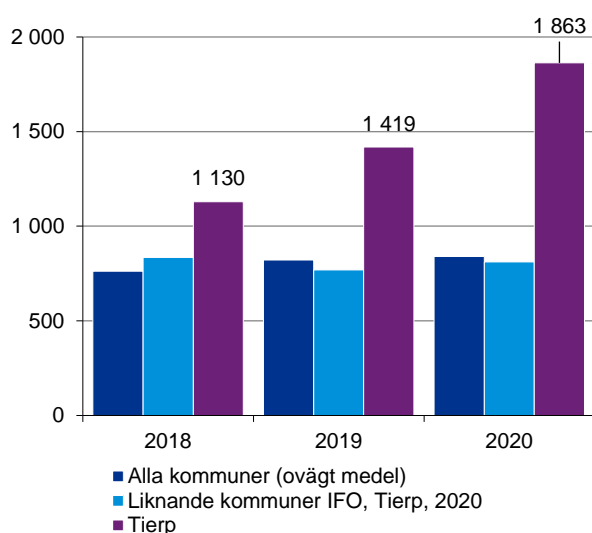
Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

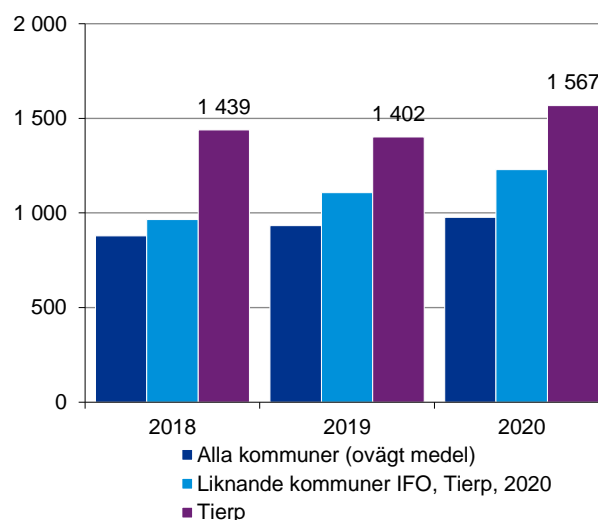
2022-02-28

Kostnaden för familjehem och HVB har ökat med åren i Tierps kommun. Tierp kommun har den högsta kostnaden för placeringar (familjehem och HVB) per barn i åldrarna 0–20 år jämfört med jämförelsegrupperna. Trenden fram till 2020 tyder på att kostnaderna för placering inte ser ut att minska (men de siffror som verksamheten sammanställt för 2021 tyder på att trenden kan vara bruten, se 4.2.1) Mellan åren 2017 till 2020 har en ökning av kostnaden för familjehem och HVB i Tierp skett med 64,9 % att jämföra med medelkommunens kostnadsökning om 17,3 % under samma tidsperiod.

Kostnad HVB barn och unga, kr/inv



Kostnad familjehemsvård barn och unga, kr/inv



Även när kostnaderna för HVB och familjehemsvård separeras syns en större kostnad för placeringar i Tierps kommun än i liknande kommuner och landets alla kommuner. Vi ser också att det är kostnaderna för HVB som främst ökar, i förhållande till jämförelsegrupperna. Kostnadsutvecklingen avseende familjehemsvården är inte så dramatisk men ligger på en högre nivå än jämförelsegrupperna.

4.4.1.4 Bedömning och kommentarer

Utifrån våra jämförelser kan vi konstatera att Tierps kommuns kostnader för placeringar av barn och unga är högre än i jämförelse med liknande kommuner. Framförallt är kostnaderna för HVB placeringar högre i jämförelse med andra kommuner.

I jämförelser av detta slag bör också medräknas att den lokala situationen kan skilja sig åt mellan kommuner. Utifrån det lokala behovet av insatser kan ett högre kostnadsläge vara befogat. Det innebär dock inte att arbetet för att minska kostnaderna kan trappas ned, utan det behöver fortsätta att utvecklas.

4.5 Insatser för att minska kostnaderna för institutionsvården

I intervjuer konstateras att det under de senaste åren genomförts flera organisatoriska förändringar inom IFO för att på ett mer strategiskt sätt arbeta mot att minska antalet placeringar av barn och unga. Bland annat har två chefstjänster tagits bort för att effektivisera arbetet. Den relativt nya ungdomsenheten beskrivs ha inrättats för att arbeta mer aktivt med hemmaplanslösningar. Även boendestödsarbetet för att erbjuda familjer med barn ska innebära utökad alternativ till mer omfattande insatser och placeringar.

Personal inom ungdomsenheten arbetar med insatser på hemmaplan, samt vid hemtagning av barn som är placerade. I intervjuerna beskrivs att ungdomsenheten kopplas in tidigt i processen och att personal etablerar kontakt med den unge ca en månad inför att placeringen avslutas för att säkerställa en trygg hemgång. Även familjestödsenheten uppges vara involverade i hemgångsarbetet och stöttar föräldrarna inför hemtagningen.

Utredning på hemmaplan/Kartläggning

Barn- och ungdomsenhetens myndighetsgrupp beskrivs arbeta med "kartläggning" under det senaste året. Syftet med kartläggningen är att utreda barnets situation på hemmaplan. En socialsekreterare fastställer en utredningsplan och ansvarar för uppföljningen av den. Det är boendestöd och familjebehandlare som arbetar aktivt med utredningen. Vidare är det socialsekreterare som gör bedömningen efter avslutad utredning. Kartläggning är möjligt i de fall där det inte förfaller misstanke om våld i hemmet.

I enlighet med kommunens målsättning på området ska alltid öppenvårdsalternativ prövas innan en placering blir aktuell, vilket även betonas av verksamhetsföreträdare i intervjuer. Innan en eventuell placering ska socialsekreterare tillsammans med boendestödjare från enheten för boendestöd göra utredningar på hemmaplan. Även denna insats är enbart möjlig om våld inte förekommer i hemmet.

SamBaT

Tierp kommun har etablerat SamBaT, (Samverkan kring barn i Tierp), vilket är en samverkansform mellan socialtjänsten och skolan i kommunen. Inledningsvis avsåg samverkan orosanmälningar av barn, men samarbetet har utökats till att stödja barn i Tierp i flera olika aspekter. Inom ramen för SamBaT finns "SamBaT planering" som fungerar som ett SIP-möte (samordnad individuell plan) men utan regionens representanter. Vid mötena medverkar vårdnadshavare, barn, socialtjänsten och skolan.

BarnSäkert

Utöver det förebyggande arbetet i kommunens skolor som genomförs genom SamBaT framförs i intervjuer att det är fokus på tidiga insatser genom projektet "BarnSäkert". "BarnSäkert" genomförs tillsammans med barnavårdscentralen (BVC). Projektet innebär att personalen inom barnhälsovården ska upptäcka barn som kan riskera att fara illa tidigt och att på så sätt erbjuda insatser i ett tidigt stadium.

Tierps kommun

Granskning av ekonomistyrning och resursnyttjande avseende placeringar av barn och unga

2022-02-28

Fältarbete

Familjestödsenheten inom IFO har genomfört fältarbete vid skolavslutningar och inom SamBaT pågår diskussioner om att utöka fältarbetet. Verksamhetsföreträdare uttrycker att de fortsatt vill se fältarbete mer i skolor och genomföra mer informationsinsatser kring beroende etc. i skolorna. Enligt uppgift ska fyra nya kuratorer anställas inom skolan, vilka ska ha ett mer utåtriktat arbete för att fånga upp elever som behöver stöd tidigt. I skrivande stund pågår rekryteringar till dessa tjänster. Denna insats finansieras gemensamt av skola och socialtjänst, men tillhör organisatoriskt skolan. Tjänsterna anses kunna medverka till samverkan och samordning av insatser mellan skola och socialtjänst.

I intervjuerna framhålls att det finns ett samarbete mellan IFO och kommunens fritidsgårdsverksamhet. Vidare har det diskuterats att fritidsgårdspersonal kommer att vara i skolorna och att ett samarbete med föreningslivet/civilsamhället ska påbörjas kring sociala hållbarhetsfrågor.

4.5.1 Rutiner vid övervägande/omprövning av vård

I intervjuerna beskrivs att barn- och ungdomsenheten enligt sin rutin följer upp placeringar var tredje månad, eller mer ofta beroende på behovet i det enskilda fallet. I ärenden när det behövs kan det vara kontakt flera gånger per vecka. Uppföljningen vad avser SIS-placeringar sker utifrån samma rutin men i intervju framförs att kontakt ofta tas vid flera tillfällen vad gäller SIS-placeringar. Var sjätte månad lämnas en redogörelse som utskottet har som underlag inför övervägande/omprövning av fortsatt vård, utifrån lagkrav.

4.5.1.1 Bedömning och kommentarer

Kommunfullmäktige har gett förvaltningen i uppdrag att "Verka för hemmaplanslösningar istället för placeringar av barn, ungdomar och vuxna där kommunens kunskaper, erfarenheter och arbetssätt kan användas". Vi har kunnat konstatera att ett arbete för att möjliggöra hemmaplanslösningar har startats upp de senare åren. Det finns idag fler insatser att erbjuda och samarbete med skola och förskola finns på plats. Idag finns också större kunskap att utreda föräldraförmåga på hemmaplan genom kartläggning och därigenom behöver färre barn utredas via utredningshem. Dessa insatser kan dock inte användas när det framkommit våld i familjen, vilket beskrivs vara vanligt.

Den ökande komplexiteten i de utredningar som genomförs och den stora ökningen av orosanmälningar som redovisats indikerar att det samtidigt som det arbetas för att minska kostnaderna sker en ökning av svåra och komplexa ärenden. Det är anmärkningsvärt många barn som anmäls för oro årligen. Volymökningen kan vara en rimlig förklaring till att kostnadsökningen ännu inte gått att hejda. Vi ser positivt på de strategier och ändrade arbetssätt som genomförts, men anser att det kan behöva utveckla uppföljningen ytterligare av insatsernas resultat för att ge möjlighet till en väl utvecklad analys som kan ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet.

Förvaltningen har utarbetat rutiner för att överväga/ompröva om vård på institution fortfarande behövs. Utifrån det som beskrivits i intervjuerna anser vi att uppföljning sker i tillräcklig utsträckning.

4.6 Upphandling av institutionsvård

4.6.1 Ramavtal

Kommunen har inte genomfört någon egen upphandling av HVB och konsulentstödda familjehem utan anslutit sig till SKR:s ramavtal av upphandling av HVB för barn och unga. I intervjuerna beskrivs att det är allt för svårt att genomföra sådan upphandling i egen regi. De intervjuade vill samtidigt framhålla att ramavtalet inte nödvändigtvis lett till minskade kostnader för kommunen.

I dagsläget sker egentligen inte någon aktiv verksamhetsuppföljning av den upphandlade institutionsvården. Vid våra intervjuer uppges det vara svårt att följa upp kvaliteten av boendena i enlighet med ramavtalen. Det beskrivs finnas möjlighet att framföra kvalitetsbrister till kommunens upphandlingsenhet när det konstaterats att verksamheten inte bedrivits enligt avtalet och att vissa företag ej borde få vara med vid nästa SKR upphandling, men det är svårt att följa om det får någon effekt.

4.6.1.1 Bedömning

Av granskningen framgår att kommunen inte har genomfört någon verksamhetsuppföljning av HVB-hem som används inom ramavtalet. Verksamheten har uppfattat att det är upphandlingsavdelningen inom SKR som har huvudansvaret för att sådan uppföljning kommer till stånd. Enligt vår generella mening är det dock viktigt att säkerställa kvalitetsuppföljning och avtalsefterlevnad med tanke på hur viktig denna typ av verksamhet är för målgruppen. Kvalitetsuppföljningen har inte bara betydelse för den aktuella placeringen utan har också en viktig funktion för framtida upphandlingar. Vi rekommenderar därmed att utveckla uppföljningen av avtalsefterlevnad då det i dagsläget inte sker någon aktiv uppföljning av de upphandlade resurserna.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att ekonomistyrningen och resursutnyttjandet avseende verksamheten för placeringar av barn och unga behöver förbättras.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att uppföljningen av insatsernas resultat utvecklas.
- Säkerställa att uppföljningen av volymer och dygnskostnader utvecklas.
- Säkerställa kvalitetsuppföljning och avtalsefterlevnad avseende upphandling av HVB.
- Se över fördelning av budget så att den blir ett verktyg att styra utifrån.

Datum som ovan

KPMG AB

Annelie Svensson

Micaela Hedin

Annelie Svensson
Kommunal revisor

Micaela Hedin
Certifierad 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.