



Kommunrevisorerna granskar

Placering i familjehem

2020-01-19

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

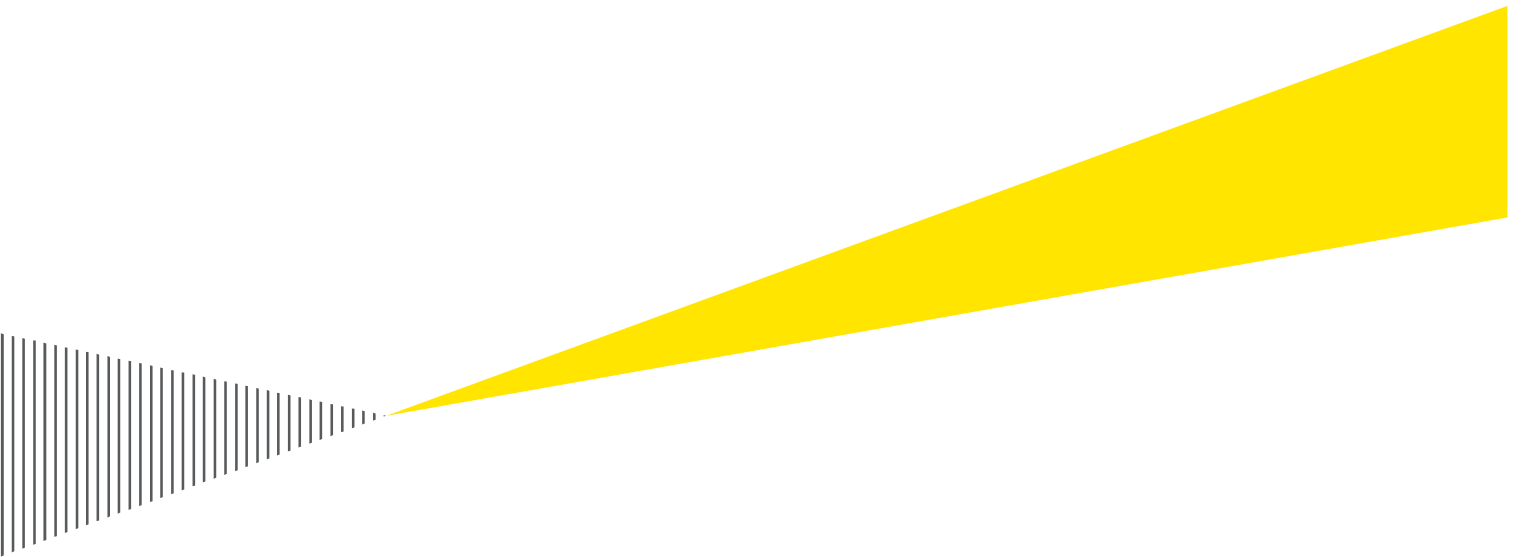
kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Umeå kommun

Granskning av placering i familjehem



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvarig nämnd och avgränsning	4
2.4. Genomförande	4
3. Revisionskriterier	5
3.1. Lagar, föreskrifter och allmänna råd	5
3.2. Av fullmäktige antagna styrdokument	6
4. Formerna för arbete och uppföljning av placeringar	7
4.1. Nämndens uppdragsplan och budget.....	7
4.2. Rutinerna för placering och arbetet med familjehem har skiftande aktualitet	7
4.3. Nämnden arbetar med kompetensförsörjning och stöd till medarbetare	9
4.4. Uppföljning på såväl individnivå som aggregerad nivå	11
4.5. Bedömning	12
5. Rekrytering och upphandling av familje- och HVB-hem	14
5.1. Långsiktig signal från nämnden för att öka andelen egna hem	14
5.2. Utmaning att involvera placerade barn och ungas nätverk i arbetet.....	16
5.3. Upphandling och uppföljning av externa familje- och HVB-hem.....	16
5.4. Bedömning	17
6. Arbetet med placeringar utifrån lagkrav	19
6.1. Brister i dokumentation av utredning och tillsättning av socialsekreterare	20
6.2. För flertalet granskade ärenden finns vård- och genomförandeplaner	20
6.3. Egenkontroll och tillsyn är ett utvecklingsområde	20
6.4. Bedömning	21
7. Sammanfattande bedömning	22
7.1. Svar på revisionsfrågor	22
7.2. Rekommendationer	23
Källförteckning	24

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit EY i uppdrag att genomföra en granskning av placeringar av barn och unga i familje- och HVB-hem. Syftet med granskningen har varit att bedöma om individ- och familjenämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att möjliggöra att barn och ungdomar som placeras ska få utvecklas och växa upp under trygga förhållanden. Vidare syftar granskningen till att bedöma huruvida revisionens tidigare granskningar har tagits i beaktande på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att individ- och familjenämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att möjliggöra att barn och ungdomar som placeras ska få utvecklas och växa upp under trygga förhållanden. Nämnden har heller inte i tillräcklig utsträckning vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån revisionens granskning 2017.

Vi grundar vår bedömning på att även om kompetensen hos verksamhetens socialsekreterare är tillräckligt är de rutiner som ger stöd i arbetet med att utreda barn och ungas behov och placera dem inaktuella. Genomförd aktgranskning påvisar också brister i följsamhet mot gällande lagstiftning, bland annat kopplat till utredningstid, besök hos placerade barn och unga samt övervägande och omprövning av nämnd. Uppföljningen av placerade barn och unga bedöms vara tillräcklig både på individ- och aggregerad nivå, men nämnden har inte ändrat sina uppföljningsrutiner med anledning av att barnkonventionen blivit lag.

De kvalitetskriterier som ställs på både egna och upphandlade familjehem är tillräckliga. Varken upphandlingsbyrån eller verksamheten genomför dock någon systematisk uppföljning för att säkerställa att upphandlade familje- och HVB-hem efterlever överenskomna krav.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi individ- och familjenämnden att:

- ▶ Säkerställa att verksamheten följer gällande lagstiftning (inkl. barnkonventionen) genom att utveckla rutinerna för utredning, placering och uppföljning av barn och unga i familjehem.
- ▶ Upprätta former för omvärldsbevakning och tidigare placeringar som ger underlag för kontinuerlig revidering av verksamhetens rutiner.
- ▶ Säkerställa en korrekt delegationsordning vid beslut att verkställa placeringar i externa familjehem.
- ▶ Intensifiera och hitta nya former för det förebyggande arbetet och öppenvården för att minska antalet placeringar.
- ▶ Upprätta former för att involvera placerade barn och ungas nätverk inför och under arbetet med genomförandeplaner.
- ▶ Säkerställa tydliga riktlinjer för uppföljning av familjehem som har direkt avtal med kommunen.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen och individ- och familjenämnden att gemensamt:

- ▶ Upprätta former för uppföljning av upphandlade familje- och HVB-hem för att säkerställa att leverantörer lever upp till ingångna avtal.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Vid särskilda omständigheter kan barn i Sverige placeras utom hemmet. Ur juridiskt hänseende kan så kallad familjehemsplacering bero antingen på föräldrars bristande omsorg eller den unges egna destruktiva beteende. Barn och ungdomar kan även placeras i ett hem för vård och boende, i dagligt tal HVB-hem, med inriktning på till exempel missbruksproblematik eller ensamkommande barn. Huvudregeln är att placeringar ska göras med samtycke från vårdnadshavaren och/eller barn från 15 år, i enlighet med bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:43). Placering kan också göras utan samtycke enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I Umeå kommun ansvarar individ- och familjenämnden för placeringar. Alla individinsatser inom Stöd och omsorgsförvaltningen beslutas inom verksamheten myndighetsutövning. Brister i såväl den utredning som föregår placering som i den kontinuerliga översynen av behovet av fortsatt placering kan medföra stora konsekvenser för berörda barn och ungdomar. Det är därför av stor vikt att ansvarig nämnd arbetar utifrån ändamålsenliga rutiner och följer upp placeringar. Detta för att säkerställa trygghet och säkerhet för berörda barn och ungdomar.

Kommunens förtroendevalda revisorer genomförde 2017 en granskning av rutiner för placeringar i familjehem. Granskningens sammanfattande bedömning var att individ- och familjenämnden i begränsad utsträckning säkerställt att placeringar av barn och ungdomar i familjehem hanterats på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt, under den granskade perioden.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om individ- och familjenämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att möjliggöra att barn och ungdomar som placeras ska få utvecklas och växa upp under trygga förhållanden. Vidare har granskningen syftat till att bedöma om revisionens tidigare granskningar har tagits i beaktande på ett ändamålsenligt sätt.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är nämndens riktlinjer avseende placering av barn och unga samt uppföljning/kontroll ändamålsenliga?
- ▶ Säkerställer nämnden att medarbetarna som arbetar med placeringar har tillräcklig kompetens och stöd?
- ▶ Följer nämnden upp placerade barn/ungas situation på aggregerad nivå, samt med utgångspunkt från barnkonventionen?
- ▶ Finns kvalitetskriterier som tydliggör nämndens krav på de familjehem som anlitas?
- ▶ Har nämnden säkerställt uppföljning/kvalitetssäkring av direktupphandlade HVB-hem och konsulentstödda familjehem?
- ▶ Genomförs besök i familjehem på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig frekvens?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig och systematisk egenkontroll av verksamhetens kvalitet avseende barn och ungdomar som placeras i familjehem?
- ▶ Vidtas systematiska förbättringsåtgärder inom verksamheten vid avvikelser i placeringen? Genomförs exempelvis omplaceringar i tillräcklig utsträckning?

2.3. Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen avser Individ- och familjenämnden. För de delar som rör upphandling av familjehem och HVB-hem avser granskningen även kommunstyrelsen. I tid avser granskningen 2020. Genomförd aktgranskning avser ärenden som varit pågående 2018–2020.

2.4. Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstepersoner inom förvaltningen (se källförteckning).

Inom ramen för granskningen har vi även aktgranskat nio ärenden (beslut om sex familjehemsinsatser och tre HVB-insatser) med genomförande-/vårdplaner. Urvalet är gjort slumpmässigt utifrån de 102 familjehemsinsatser och de 186 HVB-insatser som pågått vid något tillfälle mellan 2018–2020. Granskning är genomförd mot socialtjänstlagen (SoL), Lag med särskilda bestämmelser av vård av unga (LVU), Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd, samt kommunens regelverk. Stickprovskontrollen har syftat till att se vilken information som inhämtats, hur ofta uppgifter aktualiseras, innehållet i uppgifterna och formerna för uppföljning av insatserna.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Barnkonventionen
- ▶ Socialtjänstlagen, SoL (2001:43)
- ▶ Lag med särskilda bestämmelser av vård av unga, LVU (1990:52)
- ▶ Socialtjänstförordningen, SFS 2001:937
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, eller hem för vård eller boende
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2016:55) om hem för vård eller boende.
- ▶ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.
- ▶ Av fullmäktige beslutade styrdokument

3.1. Lagar, föreskrifter och allmänna råd

Barnkonventionen blev svensk lag från 1 januari 2020. Artikel 3 framhåller att alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 25 har barn som omhändertagits av behöriga myndigheter för omvårdnad, skydd eller behandling av sin fysiska eller psykiska hälsa rätt till regelbunden översyn av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter som rör barnets omhändertagande.

Socialtjänstlagen, SoL, reglerar att insatser ska ges utifrån individuella bedömningar och i samråd med den enskilde. I första hand bör insatser ges i öppna former, men av olika skäl placeras barn och unga på institution och i familjehem. Socialtjänstens insatser ska enligt SoL hålla en god kvalitet. Det innebär bl.a. att familjehem som anlitas innan placering ska utredas för att säkerställa att det finns vilja och förmåga att ge den omsorg som barnet behöver. HVB-hem ska innan en placering utredas för att säkerställa att den rätta kompetensen finns för att ge den omsorg och skydd som barnet behöver. Utifrån både individ – och ekonomiperspektivet är det viktigt att placeringarna leder till önskat resultat. Det är därför viktigt att ansvarig nämnd har fungerande rutiner för att följa upp och utvärdera resultaten av dessa placeringar.

Huvudregeln när det gäller socialtjänstens insatser till barn och unga är att det ska ske med vårdnadshavarnas och den unges samtycke med stöd av SoL. LVU är en kompletterande lag som reglerar förutsättningarna för att avvika från den grundläggande frivillighetsprincipen i SoL. Om föräldrarna eller annan vårdnadshavare inte samtycker till de insatser för barnet eller den unge som nämnden anser vara nödvändiga, kan det bli aktuellt att tillämpa LVU.

Av socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, SOSFS 2012:11 (Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, eller hem för vård eller boende), framgår att nämnden ska kartlägga och analysera behovet av familjehem och HVB-hem för placeringar av barn och unga på kort och lång sikt. Förhållanden i ett familjehem ska utredas för att ge en bild av dess allmänna lämplighet och lämplighet att ta emot ett visst barn. 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, stödboenden och hem för vård eller boende ska få lämplig utbildning och sina behov av hälso- och sjukvård och tandvård tillgodosedda.

När det gäller ingripande till barns skydd eller stöd ska alla utredningar bedrivas skyndsamt och vara slutförda senast inom fyra månader, vilket framgår av SoL 11 kap. 2 §. Finns särskilda skäl¹ får nämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

En genomförandeplan ska upprättas enligt SoL 11 kap. 3 §. Enligt SOSFS 2012:11 ska nämnden verka för att ett barn som är placerad i ett familjehem eller HVB-hem, tillsammans med vårdnadshavare, deltar i arbetet² med genomförandeplan. Genomförandeplanen bör upprättas i samband med att barnet eller den unge placeras.

Enligt SoL 6 kap. 7 b § ska nämnden noga följa vården av placerade barn och unga genom regelbundna besök, enskilda samtal med barnet samt samtal med familjehemmet och vårdnadshavare. 13a § LVU reglerar att nämnden ska noga följa vården av den som får vård med stöd av LVU.

Enligt SoL 6 kap. 7 c § ska placerade barn ha en särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet. Socialsekreteraren ska besöka barnet regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov och önskemål. Av socialstyrelsens allmänna råd i SOSFS 2012:11 framgår att barnet eller den unge bör 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 HVB-hem kan behöva tätare kontakt.

Det primära syftet med uppföljningen är enligt Socialstyrelsen att se till att barnet har det bra. Uppföljningen ska säkerställa att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens behov, med utgångspunkt från de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats. Ett annat syfte med den regelbundna uppföljningen är att få underlag till överväganden och omprövningar av vården.

Vidare framgår av SoL 6 kap. 8 § att socialnämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om vården fortfarande behövs och hur den bör utformas/inriktas. När vården ges med stöd av 2 § LVU, ska nämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård med stöd av lagen fortfarande behövs (13 § första stycket LVU). Har den unge beretts vård med stöd av 3 §, ska nämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning (13 § andra stycket LVU).

3.2. Av fullmäktige antagna styrdokument

Umeå Kommuns reglemente för styrelser och nämnder fastslår att individ- och familjenämnden ansvarar för kommunens uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter som i övrig lag åläggs kommunens socialnämnd. Ansvaret utgår bland annat från SoL och LVU.

Umeå kommuns budget 2020 lägger de ekonomiska ramarna för individ- och familjenämnden. Nämndens budgetram för 2020 är 1 343,2 mnkr. Budgeten innehåller inga uppdrag till individ- och familjenämnden som specifikt rör placeringar av barn och unga.

¹ En förlängning av tiden kan bli aktuell i sådana fall då till exempel en barnpsykiatrisk utredning eller en polisutredning i ett fall av övergrepp mot barn inte kan slutföras inom den föreskrivna tiden.

² Upprätta, följa upp och vid behov revidera. Av genomförandeplanen ska framgå vilka åtgärder som planeras för barnet.

4. Formerna för arbete och uppföljning av placeringar

Detta avsnitt beskriver de riktlinjer och rutiner som ligger till grund för placering av barn och unga, samt hur placeringar har följts upp. Lakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Är nämndens riktlinjer avseende placering av barn och unga samt uppföljning/kontroll ändamålsenliga?
- ▶ Säkerställer nämnden att medarbetarna som arbetar med placeringar har tillräcklig kompetens och stöd?
- ▶ Följer nämnden upp placerade barn/ungas situation på aggregerad nivå, samt med utgångspunkt från barnkonventionen?

4.1. Nämndens uppdragsplan och budget

Baserat på den av fullmäktige beslutade budgeten för Umeå kommun 2020 antog individ- och familjenämnden i november 2019 *Uppdragsplan och budget 2020*. Av uppdragsplanen framgår att nämnden vill erbjuda familjehem som är verksamma under kommunens Familjehemscentrum. Fortsatta åtgärder ska vidtas för att rekrytera nya familjehem och för att behålla de familjehem som redan finns. Arbetet ska också fortsätta med att säkerställa familjehemmets kompetens i hbtq-frågor samt kulturell och religiös kompetens i relation till familjehemmets uppdrag. Utifrån att barnkonventionen blivit lag 2020 framgår av uppdragsplanen att förvaltningen planerar att genomföra utbildning och uppföljning för att säkerställa barns rättigheter i verksamheten.

Uppdragsplanen innehåller ett avsnitt som beskriver rättssäker handläggning och uppföljning av beslut. Utredning och handläggning ska ske enligt lagstiftningens krav och utmytna i rätt insats för personen. Nämnden ska följa gällande lagstiftning och rättsläget via prejudicerande domslut. Vidare framgår att ett gott bemötande är en avgörande kvalitetsfaktor för hur det stöd som ges uppfattas. Alla verksamheter ansvarar för att under året göra någon form av mätning med av upplevelsen av verksamhetens bemötande.

Utifrån ambitionen att minska antalet placeringar ska nämnden i enlighet med sin uppdragsplan även bedriva förebyggande arbete och tidiga insatser. Förebyggande arbete bedrivs i första hand genom öppenvård och olika typer av stöd i hemmet. För de barn och ungdomar som bedöms befinna sig nära behov av placering fortsätter arbetet med att ge kvalificerat stöd på hemmaplan. Individens nätverk ska där det är möjligt involveras för att anpassa och utforma stödet på bästa sätt.

4.2. Rutinerna för placering och arbetet med familjehem har skiftande aktualitet

Inom verksamheten Myndighetsutövning har utredningsenheten ansvar för att utreda barn och ungas behov, placeringsgruppen ansvar för att placera barn och unga, och Familjehemscentrum ansvar för att rekrytera, upphandla och utreda familjehem och HVB-hem.

4.2.1. *Rutiner för utredning och placering är inte reviderade sen 2015*

Utredningsenheten och placeringsgruppen har ett antal rutiner som vägleder arbetet med utredning och placering av barn och unga. Rutinerna har inte reviderats sedan 2015, trots att det under granskningen 2017 framkom att ambitionen var att revidera dem under hösten 2017. Rutinerna är en del av nämndens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, vilket innebär att rutinerna finns samlade i ett digitalt dokumentbibliotek.

Utredning av barn och unga. Rutinen syftar till att stödja handläggarna i det dagliga arbetet och bidra till att bedömningar och beslut fattas i enlighet med lag, föreskrift och socialtjänstens övergripande kvalitetsdeklaration. Rutinen reglerar bland annat:

- Utredningsprocessen; från inledning av utredning, utredning med eller utan samtycke, genomförande av olika utredningstyper, avslut av utredning, samt utformning av beslutsmeddelande.
- Att alla utredningar rörande barn och unga ska ske utifrån Socialstyrelsens modell Barns behov i centrum (BBIC).

Placeringar av barn/unga utanför hemmet. Rutinen avser specifikt handläggning gällande barn/ungdomar som är placerade utanför hemmet. Syftet med rutinen är dels att ta vid där rutin för utredning av barn och unga slutar, dels att fördjupa informationen i rutin för utredning, vilket innebär att den reglerar hela kedjan från utredning, placering, uppföljning, överflyttning av vården etc. Dokumentet innehåller hänvisningar till lag, föreskrift och socialstyrelsens handböcker inom området. I rutinen beskrivs organisation, ansvars- och arbetsfördelning, t.ex.:

- Ärendegång vid placering i familjehem/HVB-hem enligt BBIC, information till barnet, administrativa rutiner vid placering av barn/unga utanför hemmet, umgänge med föräldrar, familjehemsakt, placering i annan kommun, avtal med familjehem, avslut av placering, vårdnadsöverflyttning och flyttningsförbud.

Handläggning av ärenden gällande LVU. Rutinen avser handläggning av ärenden gällande LVU. Rutinen omfattar ansökan om vård enligt LVU, omedelbart omhändertagande enligt LVU 6 §, förvaltningsrättens beslut, placering/omplacering LVU, övervägande enligt 13 § LVU, omprövning, upphörande av vården, förebyggande insatser, begäran om upphörande av vård, polishandräckning enligt 43 § LVU.

Av intervjuer framkommer att det för närvarande pågår ett arbete att revidera rutinerna utifrån Socialstyrelsens nya version av sin handbok, *Placerade barn och unga. Handbok för socialtjänsten*. De reviderade arbetsrutinerna ska även förhålla sig till förtydligandet i SoL om rätten till hälsa för placerade barn och unga. Socialtjänstens ambition är att stycka upp rutinerna i mer aktivitetsbaserade delar, vilket enligt uppgift bättre skulle komplettera Socialstyrelsens handböcker.

Granskningen 2017 visade att det en brist att rutinerna inte innehåller information om arbetssätt vid omplaceringar. Eftersom rutinen inte har reviderats sedan den förra granskningen kvarstår denna brist.

4.2.2. Familjehemscentrum har uppdaterade rutiner för sitt arbete

Familjehemscentrum, som ansvarar för hantering av kommunens interna och externa familjehem, har upprättat *Arbetsrutiner för familjehem*, senast uppdaterad 2020-04-15. Rutinerna och dess arbetsflöde är framförallt hämtat från Socialstyrelsens handbok på området. Rutinerna innehåller bland annat anvisningar om rekrytering och utredning av familjehem, inklusive information om hur grundförutsättningarna för att bli ett familjehem. Vidare vägleder rutinen socialsekreterare i förberedelser inför placering och hur vården ska genomföras. Rutinen innehåller också vägledning om hantering av tillfälliga placeringar i så kallade jourhem. Slutligen innehåller rutinen också information om hur missförhållanden ska hanteras och hur omplaceringar ska gå till.

Efter avslutad familjehemsutredning ska ett avtal mellan nämnden och familjehemmet upprättas. Syftet med att avtalet är att reglera respektive parts åtagande för barnets stöd och skydd. Vi noterar att rutinen innehåller information om "socialnämndens" avtal med

familjehemmet. Det är oklart om detta beror på en felskrivning eller att rutinen refererar till Socialstyrelsens generellt skrivna handbok.

4.3. Nämnden arbetar med kompetensförsörjning och stöd till medarbetare

Nämndens arbete med att säkerställa kompetens och stöd för de anställda utgår främst från nämndens kompetensförsörjningsplan och en intern kompetenstrappa.

4.3.1. Nämndens kompetensförsörjningsplan identifierar utmaningar

Individ- och familjenämnden har tillsammans med äldrenämnden upprättat en *Kompetensförsörjningsplan för vård och omsorg 2020–2022*. Av planen framgår att kompetensförsörjningen är en av socialtjänstens stora utmaningar, då 816 medarbetare når pensionsålder och 1 366 personer beräknas att välja att avsluta sin anställning inom vård och omsorg under åren 2019–2029. En bedömning är att rekryteringsbehovet för verksamheter under individ- och familjenämnden är 2326 personer under hela tioårsperioden. Av nämndens internkontrollplan för 2020 framgår också att risken med högst riskvärde bedöms vara "Svårigheter att rekrytera utbildad och utbildad personal utifrån brist och hög konkurrens på arbetsmarknaden".

Kompetensförsörjningsplanen utgår från de fem processteg för kompetensförsörjning som kommunen övergripande tagit fram:



Bild 1. Processteg i IFN:s och ÄN:s kompetensförsörjningsplan.

Behoven i verksamheten Myndighetsutövning, som hanterar placeringar av barn och unga, är nedbrutet i *Nuläge* och *Utmaningar och behov av utveckling och förändring*, enligt nedan.

Nuläge

I dag är det ingen brist på socionomer, men eftersom socionomer har en bred arbetsmarknad råder en konkurrenssituation, framför allt bland de som har yrkeserfarenhet inom myndighetsutövning. Detta innebär att en stor andel av de nyanställda har låg erfarenhet av yrket och är behov av vägledning.

Utmaningar och behov av utveckling och förändring

Nya metoder och förhållningssätt ställer krav på hur man ska möta behovet av insatser. Att arbeta inom myndighetsutövning är komplicerat och kräver hög kompetens hos personalen.

Det måste satsas på inskolningsåtgärder och på att ge anställda möjlighet till yrkesförjdjupning och regelbunden handledning i ärenden som ska bidra till bättre arbetsmiljö. Utifrån evidensbaserad kunskap ska det finnas en plan för fortbildning och implementering av ny kunskap. Detta ska bidra till professionalisering för yrket och högre status i samhället.

Administrationn behöver digitaliseras för att minska handläggningstiden och på så sätt frigöra mer tid till personalen att träffa individer som är behov av stöd och hjälp.

Bild 2. Nuläge och utmaningar i individ- och familjenämndens myndighetsutövning

Genomförda intervjuer bekräftar att verksamheten för närvarande inte har brist på socialsekreterare. Enligt uppgift beror det höga riskvärdet i nämndens internkontrollplan snarare på att konsekvenserna av att inte kunna rekrytera kompetent personal blir så stora. Sammansättningen av de 16 socialsekreterarna i personalgruppen är enligt uppgift god med en kombination av nya och mer erfarna medarbetare. Verksamheten har också flera sökande på varje utannonserad tjänst, vilket är ovanligt i en nationell jämförelse.

4.3.2. Stödet till medarbetare utgår från en kompetenstrappa

Fortbildningen och stödet till socialsekreterare inom placeringsgruppen utgår från en intern kompetenstrappa med tre nivåer. Alla anställda tar del av ett grundläggande introduktionsprogram, *Barns behov i centrum*, som går igenom arbetsuppgifter och rutiner. Andra delar i verksamhetens utbildningspaket är den handledning med en extern handledare varannan vecka som socialsekreterare får, samt metodträffar där eventuella fel som uppkommit i handläggningen tas upp. Verksamheten har även utvecklat ett mentor-adeptprogram som länkar samman mindre erfarna medarbetare med rutinerade kollegor i andra delar av socialtjänsten, inklusive öppenvården. Det finns en ambition att utveckla utbildningsinnehållet ytterligare, till exempel med kurser i det etablerade arbetssättet *Signs of Safety*.

Alla nyanställda, oavsett tidigare bakgrund, inleder på nivå 1 i trappan. Enligt uppgift är det dock ovanligt att trappan upplevs som ett problem av nyanställda med längre erfarenhet, varken vad gäller lön eller arbetsuppgifter. Det finns också möjlighet att "klättra" förhållandevis snabbt på trappan.

Stödet till medarbetare utgörs också av en intern kvalitetssäkring där underlag som socialsekreterare tagit fram läses av gruppleddare, specialistsocionomer och/eller chefer. Denna del av stödet till medarbetare kan sägas bli förstärkt av att nämnden har en förhållandevis snäv delegationsordning, vilket innebär att många beslut ska tas upp vid nämndsammanträden.

4.3.3. Utrymme för mer extern inspiration för verksamhetsutveckling

Placeringsgruppen har ingen struktur för en systematisk omvärldsbevakning för att utveckla nya rutiner, *best practice* etc. Enligt berörda enhetschefer är detta ett utvecklingsområde som förmodligen skulle spara tid och resurser i förlängningen men som inte ryms inom ramen för nuvarande arbetsuppgifter. Det finns också en osäkerhet i organisationen om vem som ansvarar för denna typ av omvärldsbevakning, om det bör vara på enhetschefsnivå verksamheten bör ta hjälp av stöd- och omsorgsförvaltningens processledare.

Även om det inte sker på ett systematiskt sätt hämtar verksamheten inspiration utifrån. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd samt handböcker är inarbetade i verksamhetens rutiner. Likaså tar verksamheten kontakt med andra kommuner i de fall då det finns behov av att fördjupa sig i en viss fråga. Utifrån denna externa inspiration kan verksamheten också ta initiativ till nya arbetssätt.

4.4. Uppföljning på såväl individnivå som aggregerad nivå

Uppföljning görs både inom förvaltningen och genom rapportering till nämnden och kommunstyrelsen.

4.4.1. Verksamheten följer placerade barn men saknar långsiktigheten

Verksamheten följer kontinuerligt upp alla placerade barn, både på individnivå och på aggregerad nivå. Uppföljningen sker varje månad med en fördjupning varje tertiäl och utgår från information i en excelfil som enhetschef för placeringsgruppen ansvarar för. Uppföljningen kräver en relativt hög grad av handpåläggning och av intervjuer framkommer att det har utvecklats ett personberoende kopplat till enhetschefen. Enligt berörd enhetschef finns inget systemstöd på marknaden som skulle underlätta uppföljningen.

Granskningen visar att ett utvecklingsområde är att följa upp det långsiktiga perspektivet, framförallt vad som sker efter en avslutad placering, både på individuell och aggregerad nivå. Enligt enhetschef för placeringsenheten går det egentligen mot bättre vetande att inte följa unga efter placering, då de löper större risker i samhället, kopplat till exempel till drogproblematik och kriminalitet. Formellt avslutas socialtjänstens ansvar efter en avslutad placering varför verksamheten inte heller har rutiner för långsiktig uppföljning. Däremot finns exempel från andra kommuner som intervjuat barn och unga fem år efter avslutad placering.

Baserat på uppföljningen inom verksamheten rapporteras statistik månadsvis till individ- och familjenämnden. En genomgång av nämndens protokoll för 2020 visar att placerade barn och unga behandlas under punkten Ekonomirapport och det ekonomiska läget.

4.4.2. Nämndens verksamhetsuppföljning indikerar att antalet placeringar ökar

Som en bilaga till sin uppdragsplan har nämnden ett styrkort, vilket innehåller ett antal mått som är relevanta för placeringar av barn och unga. Nämnden har följt upp och rapporterat måtten i styrkortet till kommunstyrelsen i verksamhetsuppföljningen för delåret januari-augusti 2020.

Målområden/mål	Mätvärde 2019	Mätvärde 2020	Mätvärde 2020 T2
Alla personer med beslutade insatser ska ha en genomförandeplan	81 %	100 %	92 %
Antal barnvårdsutredningar med handläggningstid som överstiger fyra månader	17	0	31
Antal placeringsdygn för barn och ungdomar på HVB	1104	Minska	1188
Antal placeringsdygn för barn och ungdomar i familjehem totalt	4456	4400	4797
- varav konsulentstödda	1832	1850	1864
Antal nyplaceringar/omplaceringar i konsultstödda familjehem	Nytt mått	-	18

Tabell 1. Uppföljning individ- och familjenämndens styrkort T2 2020 (utvalda mått)

Av uppföljningen framgår att antalet placeringsdygn i familjehem ökar och att uppsatt måltal inte nås. Det gäller både familjehemsplaceringar totalt och för externa konsulentstödda familjehem. Till skillnad från vid granskningstillfället 2017 registreras numera inte andel placeringar per kommuninvånare för någon kommun i Kolada vilket försvårar kommunjämförelser. Genomförda intervjuer bekräftar dock att antalet placeringar har ökat snarare än minskat sen granskningen 2017.

Verksamhetsuppföljningen visar att nämnden inte når något av de uppsatta målvärdena. Jämfört med 2019 har antal ärenden som har genomförandeplan visserligen ökat. Däremot har antalet utredningar som överstiger det lagstadgade målet på fyra månader ökat och antalet placeringsdygn på både HVB-hem och familjehem har ökat. Vi har inom ramen för granskningen inte sett att nämnd eller verksamhet har genomfört någon systematisk analys till varför antalet placeringar ökar.

4.4.3. Inga förändringar i uppföljningsarbetet när barnkonventionen blivit lag

Att barnkonventionen blivit lag från 2020 har inte förändrat arbetet med familjehemsplaceringar. Av intervjuer framgår att detta beror på att det barnperspektiv som funnits med i rutiner och uppföljningar var tillräckligt för att säkerställa lagens krav. Medarbetare har fått genomgå en e-utbildning om innebörden av barnkonventionens laginförande.

4.5. Bedömning

Vi bedömer att nämnden inte har säkerställt ändamålsenliga riktlinjer avseende placering av barn och unga. De rutiner som vägleder placering av barn och unga har inte reviderats sedan 2015 vilket riskerar att leda till att handläggningen baseras på inaktuell information. Det innebär också att de brister som noterades i granskningen 2017 kring rutiner för arbetssätt vid omplaceringar kvarstår. Vi välkomnar att arbete pågår med att utveckla rutinerna men noterar att det även vid granskningstillfället 2017 framgick att rutinerna skulle revideras. Rutinerna för arbetet i Familjehemscentrum är reviderade 2020 och bedöms vara tillräckliga vad gäller relevans och omfattning.

Vi bedömer vidare att nämnden har säkerställt att medarbetarna som arbetar med placeringar har tillräcklig kompetens och stöd. Nämndens kompetensförsörjningsplan ger en god grund för förståelse av vilka behov som anställda vid verksamheten har, både vad gäller nuläge och framtid. Vi bedömer att det stöd som utgår från verksamhetens kompetenstrappa är tillräckligt. Däremot är det ett utvecklingsområde att genom omvärldsanalys kunna hitta inspiration för nya arbetssätt. Likaså bedöms stödet till medarbetarna i form av ändamålsenliga rutiner för arbetet vara otillräckligt, i synnerhet gäller detta rutinen för placeringar av barn/unga utanför hemmet.

Slutligen bedömer vi att nämnden följer upp placerade barn och ungas situation på aggregerad nivå. Den statistik som verksamheten tar fram är omfattande och ger en bra bild av status på placeringar, både på individ- och aggregerad nivå. Uppföljningen rapporteras också kontinuerligt till nämnden. Samtidigt noterar vi att det finns en hög grad av personberoende kopplat till uppföljningen och att nämnden saknar information om vad som händer med de individer som avslutat sin placering. Vi anser att detta är utvecklingsområden för nämnden.

Vi bedömer dock att nämndens uppföljning inte i tillräcklig utsträckning tar sin utgångspunkt från barnkonventionen. Barnkonventionens status som lag inte medfört någon förändrad uppföljning, trots att nämndens uppdragsplan fastslår att förvaltningen under året planerar uppföljning för att säkerställa barns rättigheter i verksamheten.

5. Rekrytering och upphandling av familje- och HVB-hem

Detta avsnitt beskriver kommunens arbete med att rekrytera, upphandla, kvalitetssäkra och följa upp familjehem och HVB-hem. Iakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns kvalitetskriterier som tydliggör nämndens krav på de familjehem som anlitas?
- ▶ Har nämnden säkerställt uppföljning/kvalitetssäkring av direktupphandlade HVB-hem och konsulentstödda familjehem?

5.1. Långsiktig signal från nämnden för att öka andelen egna hem

Individ- och familjenämnden har länge haft som ambition att öka andelen egna familjehem, på bekostnad av användande av externa hem. Motivet är både att det ökar möjligheten att säkerställa en god kvalitet och att det generellt kostar mindre (enligt uppgift minst 1000–1500 kronor per placering och dygn).

5.1.1. Verksamheten ska inte längre genomföra externa placeringar

Individ- och familjenämnden beslutade 19 juni 2019 att förvaltningen från och med januari 2020 inte längre får verkställa familjehemsplaceringar med köp av externa konsulentstödda familjehem. Verksamheten presenterade 29 januari 2020 rutiner för den praktiska tillämpningen av beslutet:

- ▶ Ge stöd och skydd till barn och familj. Minskning av antalet placeringar och öka stöd i hemmet.
- ▶ Kompetensutveckla personal. Kompetent och trygg personal som har rätt spetskompetens.
- ▶ Rekrytera och behålla familjehem. Då familjehemsplacering behöver ske ska det ske i egna familjehem. Vi behöver fler nya familjehem och samtidigt behålla de vi har.

Verksamheten fick i uppdrag att följa upp resultatet från beslutet halvårsvis och senaste uppföljningen var i juni 2020. Vid tidpunkten för granskningen hade kommunen placeringar i 98 egna familjehem och 62 externa familjehem.

Trots nämndens beslut fortgår externa placeringar men ska numera godkännas av nämndens ordförande. Av nämndens protokoll framgår inte att ordförande har fått delegation att ge dispens från nämndens beslut. Dispens har givits för samtliga ärenden som nått ordförande under 2020, och som framgår ovan uppgick antalet nyplaceringar/omplaceringar i konsulentstödda familjehem vid delårsuppföljningen 2020 till 18 stycken. Både enhetscheferna vid placeringsgruppen och familjehemscentrum uppskattar nämndens intresse för frågan, men upplever att fokus blir fel eftersom det inte finns några alternativ till en extern placering när frågan når nämndens ordförande. Ordningen att ordförande ska ta beslut innebär också merarbete för verksamheten.

Som ett led i nämndens ambition om att inte genomföra externa placeringar har ett omställningsarbete pågått sedan 2015, att minska det totala antalet placeringar för att istället lägga ett större fokus på det förebyggande arbetet och öppenvården. Enhetschefen för Familjehemscentrum välkomnar ambitionen att minska antalet placeringar och fokusera mer på hemmiljön. Det är dock värt att notera att antalet placeringar inte har minskat i takt med att omställningsarbetet har pågått.

5.1.2. Verksamheten har en strategi för att rekrytera och behålla familjehem

Rekrytering av kommunala familjehem är en utmaning. Kommunen har en strategi för att rekrytera och behålla familjehem, vars målsättning är att öka andelen egna familjehem samt att skapa förutsättningar för hållbara familjehem genom ett utvecklat stöd och systematiskt kvalitetsarbete. Den version av strategin som vi granskat reviderades 2017 och är antagen av områdeschef IFO barn och unga.³ Av granskningen framgår dock att nämnden i juni 2019 beslutade om en ny version av strategin.

Även om förvaltningen i allt väsentligt fortsatt följer strategin är den granskade versionen inte helt uppdaterad enligt dagens förutsättningar. Till exempel refererar den till ett dåvarande lagförslag om tillståndsplikt för familjehem som numera är lag. Likaså beskriver strategin utvecklingsarbeten som pågick inom förvaltningen 2016 och 2017.

Strategin framhåller att för att bli ett familjehem utreds familjen noga. Utredningsarbetet sker utifrån Socialstyrelsens manual BRA-fam, en standardiserad bedömningsmetod för rekrytering av familjehem. BRA-fam innehåller 59 frågor uppdelade på nio delar och ska besvaras av det blivande familjehemmet. Det omfattar frågor rörande det blivande familjehemmets familjesammansättning, boendesituation, fysiska och psykiska hälsa, historia av kriminalitet, missbruk samt om det har förekommit våld i familjen. För att underlätta bedömningen av svaren finns en bedömningsmall som ska fyllas i av familjehemsutredaren. BRA-fam kompletteras med intervjumodellen Nya Kälvestén, som fördjupar förståelsen av resultaten från BRA-fam.

5.1.3. Höjt arvode och andra insatser för att öka andelen egna familjehem

Mot bakgrund av svårigheterna att rekrytera nya familjehem tog nämnden vid sammanträdet 26 februari 2020 beslut att höja arvoden för kommunens egna familjehem. Kostnaden beräknades till 3,9 miljoner kronor per år och den högre ersättningsnivån gäller från och med 1 april 2020. Vi har inom ramen för granskningen inte identifierat om någon uppföljning har genomförts av om de höjda arvoden har bidragit till rekryteringen av egna familjehem.

Av intervjuer framgår att den främsta förändringen i rekryteringen av familjehem sedan granskningen 2017 är att en kommunikatör anställts på förvaltningen. Kommunikatören arbetar med utökad information för att rekrytera nya hem, inklusive uppsökande verksamhet. En ytterligare förändring sedan granskningen 2017 är att förvaltningen har ökat kontaktytorna mellan familjehem, bland annat genom att initiera ett mentorprogram där mer erfarna familjehem stöttar nya familjer.

5.1.4. Fokus på hbtq, kultur och religion riskerar att försumma andra kompetenser

Som nämnts ovan framgår av nämndens uppdragsplan att kommunens egna familjehem ska ha kompetens i hbtq-frågor samt kulturell och religiös kompetens i relation till sitt uppdrag. Enhetschefen för Familjehemscentrum påpekar att även om det är viktiga frågor att ha med sig kan utpekandet av en typ av kompetens att leda till att andra kompetenser negligeras. Det är till exempel lika viktigt att familjehemmen har kompetens kring särskilda behov och barn med trauma. Även om Familjehemscentrum jobbar med att säkerställa kompetensen i enlighet med nämndens önskemål framhåller enhetschefen att till exempel en hbtq-certifiering av verksamheten skulle vara ett effektivare tillvägagångssätt.

Värt att nämna är att vi inom ramen för granskningen inte har sett att några kompetenser vid sidan av de som lyfts fram av nämnden har negligerats.

³ Skickat till oss 2020-11-13.

5.2. Utmaning att involvera placerade barn och ungas nätverk i arbetet

Granskningen visar att det finns svårigheter att utgå från ett nätverksperspektiv i arbetet med placerade barn och unga. Nätverksperspektivet innebär att i de fall det är aktuellt att placera ett barn eller ungdom utanför det egna hemmet, ska strävan vara att det egna nätverket involveras i den planeringen. I första hand ska det också övervägas om barnet kan tas hand om av en anhörig eller annan närstående. Av intervjuer framgår att utmaningen består i att hitta rätt former för arbetet, men även att dokumentera det arbete som görs på ett bra sätt. Ofta skulle vårdnadshavarna själva behöva omfattande vård. Stöd och utbildning till vårdnadshavare av placerade barn och unga var också ett förbättringsområde identifierat i granskningen 2017.

5.3. Upphandling och uppföljning av externa familje- och HVB-hem

För placeringar på HVB-hem och konsulentstödda familjehem har kommunen ramavtal med leverantörer som erbjuder olika vårdinriktningar. Ramavtalen tecknas mellan kommunens upphandlingsbyrå och leverantören. Beslut om upphandling tas av kommunstyrelsens arbetsutskott.

5.3.1. Senaste ramavtalet kring familjehem tecknades 2019

Det senaste ramavtalet för familjehem tecknades våren 2019 med 15 aktörer fördelade inom tre kategorier. De tre kategorierna rör konsulentstödda familjehem, hem med kompetens kring hedersproblematik samt hem med behandlande kompetens. För den sista kategorin, som kan ses som en "HVB-light", har det varit svårt att hitta hem med närhet till Umeå kommun.

För att få ett ramavtal måste hemmen uppfylla uppställda krav som syftar till att skapa goda villkor och kvalitet inom de upphandlade verksamheterna. Uppställda kvalitetskriterier bygger enligt uppgift på tidigare erfarenhet, forskning etc. Kraven skiljer sig mellan kategorierna och avser bland annat utbildning och erfarenhet, tillgång till jourhem samt (för hem med behandlande innehåll) anpassade behandlingsplaner för den placerade.

Enligt enhetschefen för Familjehemscentrum utgör den tillståndsprövning som Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) ger externa familjehemsföretag en kvalitetssäkring av verksamheten. Av ramavtalet framgår också att om IVO inleder tillsyn angående leverantörens verksamhet ska leverantören på eget initiativ informera kommunen. Om kommunen har en placering i det aktuella hemmet ska även berörd socialsekreterare informeras.

5.3.2. Behov av direktupphandlingar för att säkerställa geografisk närhet

I regel följer verksamheten upprättade ramavtal men ibland finns behov av att anlita andra företag. Det gäller framförallt för att säkerställa en geografisk närhet för den placerade. Det finns även fall där barn/unga bor kvar på hem som inte finns med i gällande ramavtal. Gällande ramavtal innehåller en skrivning om möjligheten att frångå ramavtalet om antagna leverantörer inte kan uppfylla barnet eller den unges behov.

I praktiken ställer Familjehemscentrum samma krav på direktupphandlade leverantörer som på ramavtalsleverantörer. Vid varje direktupphandling stämmer Familjehemscentrum av med upphandlingsbyrån för att säkerställa att köpet är i enlighet med Lag (2016:1145) om offentlig upphandling. Biträdande upphandlingschef framhåller att det skiljer sig i vilken utsträckning de blir involverade i direktupphandlingar. Ibland är ansvarig upphandlare med och ser över

avtalen och ibland inte. Vid placeringar via direktupphandling utgår avtalet oftast från ett avtalsförslag från leverantören.

Vi har inom ramen för granskningen inte stämt av om direktupphandlade familjehem ligger inom tröskelvärde som stipuleras i Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

5.3.3. Ingen systematisk uppföljning av upphandlade familje- och HVB-hem

Det genomförs ingen systematisk uppföljning och kontroll av om upphandlade familje- och HVB-hem lever upp till åtaganden som specificerats i avtalet, vilket också framkom som en brist i granskningen 2017. Enligt uppgift har varken individ- och familjenämnden eller kommunstyrelsens arbetsutskott har gett några signaler till verksamheten om att göra systematiska uppföljningar av upphandlade familje- och HVB-hem. Vi noterar att kommunen, liksom vid granskningstillfället 2017, inte utgår från de riktlinjer som finns i SKR:s handbok *Upphandling och uppföljning av HVB. För barn och unga*.

Upphandlingsbyrån har en rutin för avtalsuppföljning som enligt biträdande upphandlingschef inte används för upphandlade avtal inom individ- och familjenämnden eller äldrenämnden. Av rutinen framgår att uppföljning är ett delat ansvar mellan upphandlingsbyrån och den upphandlande verksamheten, men att det är upphandlingsbyrån som ska initiera och kalla till uppföljning. Enligt biträdande upphandlingschef vore det önskvärt med uppföljningar av upphandlade familje- och HVB-hem åtminstone vartannat år, för att säkerställa att kommunen får det som den köpt. Det skulle dock krävas ytterligare resurser för att göra uppföljningar.

IVO hanterade 2019 ett ärende enligt *lex Sarah* kopplat till en ungdom placerad på HVB-hem i Umeå kommun under sin utredning haft liten eller ingen kontakt med den placerande socialsekreteraren. Tillsynen visade inte på några brister varför IVO avslutade ärendet. Enligt uppgift är detta det enda ärende som IVO hanterat i kommunen sedan granskningen 2017.

5.4. Bedömning

Vi bedömer att nämnden har säkerställt kvalitetskriterier för såväl egna familjehem som upphandlade externa familjehem. Tillståndsprövningen från IVO utgör också en kvalitetssäkring. För utredningar av kommunens egna familjehem används etablerade metoder för att säkerställa att verksamheten håller god kvalitet. Vi noterar dock att strategin för att rekrytera och behålla egna familjehem inte är reviderad sedan 2017 och innehåller redaktionella fel. För externa familjehem innehåller upphandlingsunderlaget kriterier som de olika kategorierna av familjehem måste uppfylla. Vi noterar att upphandlingsbyrån i mindre utsträckning är involverade i direktupphandlingar jämfört med ramavtalsupphandlingar, vilket kan medföra en risk att uppställda kvalitetskriterier inte tydliggörs.

Vi noterar att nämnden länge haft ambitionen att minska antalet och andelen externa placeringar men ifrågasätter om beslutet att inte verkställa externa placeringar är konstruktivt. Även om beslutet har ett tydligt signalvärde får det i praktiken inte önskad effekt eftersom behovet av placeringar kvarstår och tycks öka. Verkställandet av externa placeringar har dessutom konsekvent fått dispens sedan beslutet togs. Vi noterar att det av nämndens protokoll inte framgår att ordförande har delegation att ge dispens från nämndens beslut.

Vi bedömer snarare att nämndens arbete med att "minska inflödet" är en framkomlig väg för att få ned antalet placeringar totalt. Här pågår ett arbete med att stärka öppenvården men hittills har verksamheten haft för lite fokus på placerade barn och ungas nätverk, där det finns potential för att undvika placering.

Vi bedömer att nämnden och kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av direktupphandlade HVB-hem och konsulentstödda familjehem, i enlighet med de delade ansvaret mellan upphandlingsbyrån och den beställande verksamheten. Bristen på uppföljning riskerar att få konsekvenser för nämndens egenkontroll och möjligheten att i god tid upptäcka avvikelser och missförhållanden (se nästa kapitel).

6. Arbetet med placeringar utifrån lagkrav

Detta avsnitt beskriver hanteringen av placeringar av barn och unga. lakttagelserna i avsnittet ligger till grund för att besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Genomförs besök i familjehem på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig frekvens?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig och systematisk egenkontroll av verksamhetens kvalitet avseende barn och ungdomar som placeras i familjehem?
- ▶ Vidtas systematiska förbättringsåtgärder inom verksamheten vid avvikelser i placeringen? Genomförs exempelvis omplaceringar i tillräcklig utsträckning?

Inom ramen för granskningen har vi genomfört aktgranskning på sex ärenden som rör placering inom familjehem och tre ärenden som rör placering inom HVB-hem. Resultaten av aktgranskningen framgår av tabellen nedan:

Krav enligt lag (SoL/LVU) samt föreskrifter och allmänna råd	HVB 1 ⁴	HVB 2	HVB 3	Familjehem 1 ⁵	Familjehem 2	Familjehem 3	Familjehem 4	Familjehem 5	Familjehem 6
Familjehemsutredning är dokumenterad	-	-	-	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Utredning på högst fyra månader	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vårdplan är upprättad	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
Genomförandeplan är upprättad	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Barnet/vårdnadshavare har deltagit vid upprättandet av genomförandeplan ⁶	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Särskilt utsedd socialsekreterare är dokumenterad ⁷	Ja	Ja	Ja ⁸	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Barnet har besökts av socialsekreterare minst fyra gånger det senaste året ⁹	Nej	Nej	Nej	-	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Genomförandeplan har följts upp	-	Ja	Nej	-	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Socialsekreterare har hållit ett enskilt samtal med barnet i samband med uppföljning	-	Nej	-	-	Nej	-	-	-	Ja
Nämnden gör överväganden/omprövning var sjätte månad.	-	Nej	Nej	-	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Tabell 2. Resultat av aktgranskning

⁴ Eftersom utredningen inleddes 2020-06-01 har genomförandeplan inte hunnit följas upp eller nämnden har hunnit göra övervägande/omprövning.

⁵ Berörd ungdom har blivit myndig under placering vilket gör att lagens krav kring besök, genomförandeplan och övervägande/omprövning inte längre gäller.

⁶ Flertalet dokument saknar underskrift av barnet/vårdnadshavaren.

⁷ Flertalet dokument saknar underskrift av socialsekreterare.

⁸ Fem socialsekreterare i ärendet, plus två för utredning.

⁹ För samtliga "Nej" framgår av genomförandeplan att besök ska göras minst fyra gånger per år, men i berörda akter saknas information om besök utförts. Enligt enhetschef planeringsgruppen kan denna information finnas i respektive journal.

6.1. Brister i dokumentation av utredning och tillsättning av socialsekreterare

Placeringar av barn och unga föregås av en utredning som enligt lagstiftningen ska ta högst fyra månader. Utredningen ska ligga till grund för insatser inom ramen för placeringen. Aktgranskningen visar att två ärenden överskridit den stipulerade tidsgränsen, med en vecka respektive drygt fem månader.

Förhållandena i ett familjehem ska också vara utredda för att beslut om ska kunna fattas. Utifrån en familjehemsutredning matchas också barnet/den unge och familjehemmet för att säkerställa att rätt typ av vård kan ges. Enligt rutinen för *Placering av barn och unga* ska en kopia av familjehemsutredningen finnas i barnets akt. Aktgranskningen visar att familjehemsutredningen inte är dokumenterad i hälften av familjehemsärendena.

Barnet och föräldrarna ska vidare få information om vem som är barnets socialsekreterare och hur hen kan nås. Socialsekreteraren har ett särskilt ansvar för barnet vid placeringen och är den som ansvarar för att en genomförandeplan upprättats. För samtliga granskade ärenden finns utsedda socialsekreterare. Värt att notera är dock att för flera ärenden finns flera utsedda socialsekreterare. I ett granskat ärende har sammanlagt sju socialsekreterare (inklusive två för utredning) varit inblandade. Att möta många socialsekreterare och byte av socialsekreterare kan innebära en påfrestning för barnet/den unge. Vi noterar även att flertalet dokument i de granskade akterna saknar underskrifter av berörda socialsekreterare samt vårdnadshavare och/eller den unge.

6.2. För flertalet granskade ärenden finns vård- och genomförandeplaner

Barnet/den unges akt ska innehålla en vårdplan och en genomförandeplan. Aktgranskningen visar att två akter saknar en vårdplan och ett ärende saknar en genomförandeplan. Av genomförandeplanen ska enligt lagstiftningen framgå vilka åtgärder som planeras för barnet. Sex av ärendena saknar information om att barnet/vårdnadshavaren har deltagit i upprättandet av genomförandeplanen. Av aktgranskningen framkommer att BBIC-mallarna för vårdplan och genomförandeplan, som finns i socialtjänstens verksamhetssystem, används i olika utsträckning av socialsekreterarna.

I tre av de granskade ärendena har genomförandeplanen följts upp, i form av att en ny plan har upprättats. I endast ett av de fallen framgår tydligt att socialsekreterare har haft ett enskilt samtal med barnet/den unge.

6.3. Egenkontroll och tillsyn är ett utvecklingsområde

En viktig del av nämndens egenkontroll och tillsyn är de besök som socialsekreterare enligt lagstiftningen ska göra minst fyra gånger per år. Aktgranskningen visar att även om det i samtliga genomförandeplaner framgår att besök ska göras enligt viss frekvens, finns ingen information i akterna som styrker att besök faktiskt har genomförts. Enligt chef för placeringsgruppen framgår förmodligen denna information i respektive journal.

En ytterligare del i nämndens tillsyn är det övervägande eller omprövning av placeringar som enligt lagstiftningen ska göras minst vad sjätte månad. Genomförd aktgranskning visar att detta inte skett med tillräcklig frekvens i något granskat ärende. Det är värt att notera att i ett par fall har tiden överskridits med bara ett par veckor. Värt att notera är att verksamhetens egen uppföljning visar 84 procent måluppfyllelse för att överväganden sker inom lagstiftningens stipulerade tidsram.

Enligt verksamheten finns utvecklingsområden vad gäller en proaktiv hantering av avvikelser vid placeringar. Ofta upplever berörd socialsekreterare att de ställs inför fullbordat faktum,

vilket kan handla om att familjehemmet inte berättat tillräckligt ingående om en eskalerande situation. Enligt enhetschef för placeringsgruppen genomförs alltför många omplaceringar av barn och unga, delvis som en följd av att situationen på ett familjehem blivit ohållbar. Av verksamhetens uppföljande excellensfil framgår att inom ramen för pågående 290 ärenden har 303 omplaceringar skett. Vissa barn och unga har blivit omplacerade upp till sju gånger medan hälften inte har blivit omplacerade någon gång.

När det upptäcks att ett barn inte far väl är det obligatoriskt att boka in samråd. Samråd innefattar utredning och vid behov omplacering och polisanmälan. Vid samråd deltar både barnets socialsekreterare och socialsekreterare från Familjehemscentrum. Tillvägagångssättet för socialsekreterare för Familjehemscentrum finns beskrivet i *Arbetsrutiner för familjehem*. För barnets socialsekreterare finns inte motsvarande vägledning, och som noterats ovan i avsnitt 4.2.1. saknades rutiner för omplacering även vid granskningstillfället 2017. Kopplat till avvikelser vid placeringar finns en rutin för sammanbrott vid placeringsärenden.

6.4. Bedömning

Vi bedömer att nämnden inte har säkerställt en tillräcklig och systematisk egenkontroll av verksamhetens kvalitet. Utifrån aktgranskningen kan vi inte verifiera att socialsekreterare har besökt placerade barn och unga med den frekvens som lagen stipulerar. Eftersom flera placerade barn och unga har haft mer än en utsedd socialsekreterare finns det också en risk att syftet med de besök som har genomförts inte uppnåtts, genom att barnet eller den unge inte anförtror sig åt nya socialsekreterare.

Vi bedömer även att nämnden inte säkerställt systematiska förbättringsåtgärder vid avvikelser i placering. Dels har nämnden inte gjort överväganden och omprövningar i den utsträckningen som lagen kräver, dels har verksamheten inte varit tillräckligt proaktiv i att upptäcka missförhållanden. Vi bedömer att detta går emot intentionerna i barnkonventionen, att i första hand beakta barnets bästa och att barnet har rätt till regelbunden översyn av den omvårdnad, skydd eller behandling som myndigheter ger.

Vi bedömer att den brist på systematisk uppföljning av kvaliteten på familjehem och HVB-hem som noterades i föregående kapitel, sannolikt bidrar negativt till möjligheterna att i god tid upptäcka missförhållanden. Likaså blir konsekvensen av att missförhållanden upptäcks för sent sannolikt att omplaceringar behöver ske oftare än om avvikelser hade upptäckts tidigare.

Vi noterar att det utifrån aktgranskningen inte går att belägga att placerade barn och unga och/eller deras vårdnadshavare konsekvent deltar i upprättandet av genomförandeplaner. Detta ligger i linje med verksamhetens svårigheter att ha ett nätverksperspektiv i arbetet med placerade barn och unga, vilket noterades i föregående kapitel. Sannolikt har det haft en negativ påverkan på möjligheterna att arbeta utifrån upprättad genomförandeplan. Vi vill dock understryka att inga av de iakttagelser som gjorts i granskningen visar på några formella fel i att involvera vårdnadshavare och barnet/den unges nätverk.

7. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att individ- och familjenämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning för att möjliggöra att barn och ungdomar som placeras ska få utvecklas och växa upp under trygga förhållanden. Nämnden har heller inte i tillräcklig utsträckning vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån revisionens granskning 2017.

Vi grundar vår bedömning på att även om kompetensen hos verksamhetens socialsekreterare är tillräckligt är de rutiner som ger stöd i arbetet med att utreda och placera barn och unga dem inaktuella. Genomförd aktgranskning påvisar också brister i följsamhet mot gällande lagstiftning, bland annat kopplat till utredningstid, besök hos placerade barn och unga samt övervägande och omprövning av nämnd. Uppföljningen av placerade barn och unga bedöms vara tillräcklig både på individ- och aggregerad nivå, men nämnden har inte ändrat sina uppföljningsrutiner med anledning av att barnkonventionen blivit lag.

De kvalitetskriterier som ställs på både egna och upphandlade familjehem är tillräckliga. Varken upphandlingsbyrån eller verksamheten genomför dock någon systematisk uppföljning för att säkerställa att upphandlade familje- och HVB-hem efterlever överenskomna krav.

7.1. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
Är nämndens riktlinjer avseende placering av barn och unga samt uppföljning/kontroll ändamålsenliga?	Nej. De rutiner som vägleder placering av barn och unga har inte reviderats sedan 2015. Vi välkomnar att arbete pågår med att utveckla rutinerna men noterar att det även vid granskningstillfället 2017 framgick att rutinerna skulle revideras. Rutinerna för arbetet i Familjehemscentrum är reviderade 2020 och bedöms vara tillräckliga vad gäller relevans och omfattning.
Säkerställer nämnden att medarbetarna som arbetar med placeringar har tillräcklig kompetens och stöd?	Ja. Nämndens kompetensförsörjningsplan ger en god grund för förståelse av vilka behov som anställda vid verksamheten har, både vad gäller nuläge och framtid. Vi bedömer att det stöd som utgår från verksamhetens kompetenstrappa är tillräckligt. Stödet i form av ändamålsenliga rutiner för arbetet bedöms dock vara otillräckligt.
Följer nämnden upp placerade barn/ungas situation på aggregerad nivå, samt med utgångspunkt från barnkonventionen?	Delvis. Nämnden följer upp placerade barn och ungas situation på aggregerad nivå men uppföljningen tar inte i tillräcklig utsträckning sin utgångspunkt från barnkonventionen.
Finns kvalitetskriterier som tydliggör nämndens krav på de familjehem som anlitas?	Ja. För utredningar av kommunens egna familjehem används etablerade metoder för att säkerställa att verksamheten håller god kvalitet. För externa familjehem innehåller upphandlingsunderlaget kriterier som de olika kategorierna av familjehem måste uppfylla.
Har nämnden säkerställt uppföljning/kvalitetssäkring av direktupphandlade HVB-hem och konsulentstödda familjehem?	Nej. Det genomförs ingen systematisk uppföljning av om upphandlade familje- och HVB-hem lever upp till åtaganden som specificerats i avtalet, vilket också framkom som en brist i granskningen 2017.

Genomförs besök i familjehem på ett ändamålsenligt sätt och med en tillräcklig frekvens?	Nej. Vi kan inte verifiera att socialsekreterare har besökt placerade barn och unga med den frekvens som lagen stipulerar.
Har nämnden säkerställt en tillräcklig och systematisk egenkontroll av verksamhetens kvalitet avseende barn och ungdomar som placeras i familjehem?	Nej. Granskningen visar dels att nämnden inte gjort överväganden och omprövningar i den utsträckningen som lagen kräver, dels har verksamheten inte varit tillräckligt proaktiv i att upptäcka missförhållanden.
Vidtas systematiska förbättringsåtgärder inom verksamheten vid avvikelser i placeringen? Genomförs exempelvis omplaceringar i tillräcklig utsträckning?	Nej. Omplaceringar sker enligt verksamheten för ofta, delvis som en konsekvens av en bristfällig proaktiv hantering av avvikelser.

7.2. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi individ- och familjenämnden att:

- ▶ Säkerställa att verksamheten följer gällande lagstiftning (inkl. barnkonventionen) genom att utveckla rutinerna för utredning, placering och uppföljning av barn och unga i familjehem.
- ▶ Upprätta former för omvärldsbevakning och tidigare placeringar som ger underlag för kontinuerlig revidering av verksamhetens rutiner.
- ▶ Säkerställa en korrekt delegationsordning vid beslut att verkställa placeringar i externa familjehem.
- ▶ Intensifiera och hitta nya former för det förebyggande arbetet och öppenvården för att minska antalet placeringar.
- ▶ Upprätta former för att involvera placerade barn och ungas nätverk inför och under arbetet med genomförandeplaner.
- ▶ Säkerställa tydliga riktlinjer för uppföljning av familjehem som har direkt avtal med kommunen.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen och individ- och familjenämnden att gemensamt:

- ▶ Upprätta former för uppföljning av upphandlade familje- och HVB-hem för att säkerställa att leverantörer lever upp till ingångna avtal.

Petter Frizén,
EY

Källförteckning

Genomförda intervjuer

Verksamhetschef Stöd och omsorg (2020-11-13)
Biträdande verksamhetschef Stöd och omsorg (2020-11-13)
Enhetschef planeringsgruppen, personalansvarig (2020-11-16)
Enhetschef planeringsgruppen (2020-11-16)
Enhetschef Familjecentrum (2020-11-20)
HVB-samordnare (2020-11-20)
Biträdande upphandlingschef (2020-12-15)

Granskade dokument

Arbetsrutiner för familjehem, 2020.
Förfrågningsunderlag upphandling av konsulentstödda familjehem, 2019.
Inspektionen för vård och omsorg, beslut 2019-03-20, dnr 8.5-31332/2018-5.
Internkontrollplan, individ- och familjenämnden, 2020.
Kompetensförsörjningsplan för vård och omsorg 2020–2022.
Rutin avtalsuppföljning.
Rutin handläggning av ärenden enligt LVU, 2015.
Rutin placeringar av barn/ unga utanför hemmet, 2015.
Rutin sammanbrott vid placeringsärenden, 2015.
Rutin utredning barn och unga, 2015.
Strategi för att rekrytera och behålla familjehem, 2017.
Styrkort 2020, individ- och familjenämnden.
Umeå Kommuns reglemente för styrelser och nämnder.
Umeå kommun budget 2020.
Uppdragsplan och budget 2020, individ- och familjenämnden.
Uppföljande excelfil för placerade barn och unga, myndighetsutövning, Stöd och omsorg.
Verksamhetsuppföljning individ- och familjenämnden T2 2020.
Verksamhetsuppföljning Stöd och omsorg T2 2020.