

**Granskning av socialnämndens arbete med
placeringar i Helsingborg**

Juni 2016

*Dag Boman
Pia Lidwall
Carin Magnusson
Mari Månsson*

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | SAMMANFATTNING | 3 |
| 2 | INLEDNING | 4 |
| 3 | SYFTE OCH AVGRÄNSNING | 4 |
| 4 | REVISIONSKRITERIER | 4 |
| 5 | ANSVARIG NÄMND SAMT SOCIALTJÄNSTENS ORGANISATION | 4 |
| 6 | METOD | 5 |
| 7 | RESULTAT | 5 |
| 7.1 | STRATEGI OCH MÅL AVSEENDE PLACERINGAR | 5 |
| 7.2 | HEMPLANSLÖSNINGAR RESPEKTIVE EXTERNA PLACERINGAR | 7 |
| 7.3 | PLACERINGARNAS KVALITET | 14 |
| 7.4 | STYRNING AV VERKSAMHETEN | 15 |
| 7.5 | SAMVERKAN MELLAN SOCIALSEKRETERARNA OCH BEHANDLARNA..... | 17 |
| 8 | SLUTSATSER OCH REVISIONSFRÅGOR | 18 |
| 8.1 | SVAR PÅ ENSKILDA REVISIONSFRÅGOR..... | 18 |
| 8.2 | SLUTSATSER OCH ÖVERGRIPANDE BEDÖMNING..... | 19 |
| 8.3 | FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN..... | 20 |
| | BILAGA 1 - TABELLER | 22 |
| | BILAGA 2 - STUDIER OM BARN OCH UNGA I SAMHÄLLETS VÅRD | 23 |
| | BILAGA 3 - SWOT | 24 |

1 Sammanfattning

Revisorerna i Helsingborgs stad har uppdragit åt Capire att göra en granskning av socialnämndens arbete med placeringar. Granskningen har omfattat analys av relevanta dokument samt 25 intervjuer med företrädare för socialnämnden och socialförvaltningen. Granskningsfrågorna är:

1. Vilken strategi och vilket mål finns avseende placeringar och arbetar socialnämnden utifrån detta på ett ändamålsenligt sätt?
2. I vilken omfattning använder socialnämnden sig av hemmaplanslösningar respektive externa placeringar? Och hur är detta i förhållande till andra jämförbara kommuner?
3. Vilken kvalitet håller de externa placeringarna och hemmaplanslösningarna och hur följs detta upp av nämnden?
4. Har socialnämnden utformat en ändamålsenlig styrning av verksamheten?
5. Hur styr, följer upp och utvärderar socialnämnden behandlingsinsatserna?
6. Hur fungerar samverkan mellan socialsekreterarna och behandlarna?

Nuläge

Runt om i landet ökar behovet av placeringar för barn, unga och vuxna. Så även i Helsingborg. Insatser ges både på hemmaplan och genom externa lösningar. Ungefär en tredjedel av socialnämndens totala kostnadsomslutning är externa placeringar. Dessa har både ökat i antal och kostnad. Socialnämnden har därför fattat ett strategiskt beslut om att minska de externa till förmån för fler interna lösningar.

Vår bedömning

Styrkor för att kunna genomföra denna omställning är att socialnämnden har en klar och tydlig inriktning mot hemmaplanslösningar, att socialutskottet gör täta uppföljning av placeringsläget och att chefer i socialtjänsten arbetar målinriktat för att åstadkomma förändringen. En åtgärdsplan har tagits av socialförvaltningen för att minska personalomsättningen. Ansatsen är tydlig genom det ”hela” ledarskapet. De nya sakkunniga socialsekreterarna är en av åtgärderna som på ett bra sätt kan stödja mindre erfarna socialsekreterare.

Svårigheter i genomförandet är bostadsbristen som bromsar ambitionen att snabbt öppna nya boenden och öppenvårdsinsatser. Andra hinder är den höga personalomsättningen med en stor andel nyexaminerade socionomer och ett arbetsklimat som inte alltid är positivt. Det återverkar på det kvalificerade arbete som socialsekreterare har, exempelvis genom att nyligen utexaminerade socionomer tenderar att oftare föreslå externa placeringslösningar. En komplikation är att utbyggnad av hemmaplanslösningar måste ske parallellt med färre köp av externa placeringar, vilket på kort sikt ger en ansträngd ekonomi. På grund av hög arbetsbelastning finns inte alltid tid för uppföljning av insatser till klienter, vilket riskerar att för klienten ogynnsamma insatser förlöper.

Förbättringsområden

- Socialnämnden bör klargöra hur processen med ökat antal hemmaplanslösningar ska gå till.
- Ett tydligare stöd i form av mer konkreta rutiner och anvisningar bör ges till socialsekreterare som stöd för sitt agerande i placeringar.
- Omställningen till hemmaplanslösningar i hög grad är avhängigt av personalsituationen. Därför bör en systematisk och strategisk planering av personalförsörjningen genomföras för exempelvis fem års sikt. Utvecklingsplaner på den individuella nivån tas fram i samråd mellan chef och medarbetare. Olika ”karriärvägar” bör finnas liksom tydliga, mätbara målbilder för chefer såväl som medarbetare. Någon typ av bonus (t ex utbildning) kan övervägas för personer som arbetat fem år respektive tio år i staden. Ett sådant utvecklingsarbete bör kommuniceras fortlöpande för att påvisa resultat och hållas levande.
- Samverkan inom staden kring lokalfrågorna bör intensifieras.
- Även fortsättningsvis behövs en mix av externa och interna enheter.
- Socialförvaltningen bör öka samverkan på hemmaplan, med andra aktörer och klienters nätverk.
- Det ska inte vara någon skillnad på kvaliteten mellan externa och interna enheter och därför bör de följas upp på samma sätt.

2 Inledning

Socialnämnden arbetar i huvudsak med sociala insatser utifrån Socialtjänstlagen. Arbetet omfattar allt från förebyggande socialt arbete, stöd till barn och unga som är i behov därav, stöd till personer med missbruk och psykisk funktionsnedsättning samt placeringar när så är nödvändigt.

Trenden inom socialtjänsten såväl nationellt som i Helsingborg är ett ökat behov av insatser och placeringar för barn, unga och vuxna. Ungefär en tredjedel av nämndens totala kostnadsomslutning bedrivs av externa verksamheter. Statistik visar att antalet vårdtygn på institutioner ökat de senaste åren.

De förtroendevalda revisorerna har i sin revisionsplan för 2016 beslutat att göra en granskning av socialnämndens arbete med placeringar. Granskningen berör såväl förvaltningens hemmaplanslösningar som externa placeringar.

3 Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att undersöka Socialnämndens arbete med placeringar.

Uppdraget omfattar barn, ungdomar och vuxna som är föremål för någon typ av placering inom ramen för Socialnämndens ansvarsområde. Det gäller både frivilliga placeringar enligt SoL och placeringar med grund i annan lagstiftning, framförallt LVU (lag om vård av unga) och LVM (lag om vård av missbrukare). Social dygnsvård för barn och ungdomar bedrivs i familjehem eller på institutioner. Vården ges som bistånd enligt Socialtjänstlagen SoL 4:1§ med vårdnadshavarens samtycke för barn 0-17 år, eller i enlighet med Lagen om vård av unga LVU 2 el 3§ – utan vårdnadshavarens samtycke – för barn 0–20 år. Vård med stöd av LVU 2§ ges på grund av brister i hemmet och 3§ används när barnet eller den unge har ett allvarligt destruktivt beteende.

4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna hämtas ofta från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

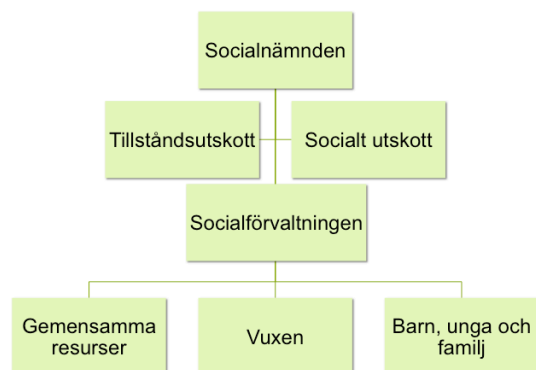
Nedanstående utgör revisionskriterierna för denna granskning:

- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för kvalitetsarbete
- (SOSFS 2011:9) som gäller både landsting och kommuner
- Samordnade Individuella Planer (SIP) enligt HSL 3f§ och SoL 2 kap 7§
- Förvaltningslagen 6§
- Hälso- och sjukvårdslagen 8a §
- Socialtjänstlagen 5 kap 8a § SoL
- Interna dokument, regler, styrdokument inom Helsingborgs stad

5 Ansvarig nämnd samt socialtjänstens organisation

I denna granskning är Socialnämnden ansvarig nämnd. Till nämnden finns ett socialt utskott och ett tillståndsutskott. I det sociala utskottet beslutas och följs alla individuella ärenden.

Socialtjänstens organisation



Förvaltningen är indelad i tre verksamhetsområden.

- *Gemensamma resurser* till vilken följande uppgifter hör: mottagning, familjerätt, tidiga insatser, part- och tillståndsenheten och enheten för ensamkommande flyktingbarn
- *Barn, unga och familj* med ansvar för utredning, uppföljning, familjebehandling, familjehem och övrigt
- *Vuxen* som svarar för utredning, uppföljning, behandling, stödboende och socialpsykiatri

6 Metod

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument, intervjuer med företrädare från Socialnämnden och Socialförvaltningen. Personer med följande befattningar har intervjuats: två politiker, åtta chefer samt 15 socialsekreterare inklusive sakkunniga, totalt 25 personer.

Granskningen har utförts av Capire Consulting AB under perioden april till juni 2016. Uppdragsledare har varit Pia Lidwall, specialister Carin Magnusson och Mari Månsson samt kvalitetsansvarig Dag Boman. Projektet har genomförts i samråd med uppdragsgivaren. Kontaktperson från stadsrevisionen har varit Oskar Schulz.

7 Resultat

7.1 Strategi och mål avseende placeringar

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser avseende främst revisionsfråga 1:

Vilken strategi och vilket mål finns avseende placeringar och arbetar socialnämnden utifrån detta på ett ändamålsenligt sätt?

Socialnämndens mål och strategier

I förarbetena till Socialtjänstlagen redovisas vissa begrepp och principer som ska vara vägledande för individuellt inriktade insatser inom socialtjänsten. De bärande principerna är självbestämmande, integritet och inflytande, tillgänglighet, delaktighet, helhetssyn och kontinuitet. För att uppnå god kvalitet i socialtjänsten krävs också rättssäkerhet, den enskildes medinflytande och en lättillgänglig vård och service.

För socialnämnden i Helsingborg är verksamhetsidén: ”med individen och familjen för en framtid av egen kraft”. Socialnämndens mätbara mål och övergripande mål finns angivna i styrkorten, som följs upp regelbundet.

Målen är kopplade till ansvaret för placeringar oavsett om de sker på frivillig basis eller med tvång. De är följande:¹

¹ Årsbokslut mål och ekonomi 2015

- Verka för att barn och unga i utsatta situationer ska få förbättrade levnadsvillkor. Strategin för att nå målet är att arbeta såväl strukturellt och individuellt i gränsöverskridande samarbete för att skapa bästa möjliga förutsättningar för barn och unga att lyckas.
- Främja den enskildes möjlighet till god hälsa och utveckling. Strategin är att arbeta såväl strukturellt och individuellt för att skapa bästa möjliga förutsättningar till en god hälsa och utveckling för invånare med social problematik.
- Skapa kostnadseffektiva lösningar för att möta klienternas behov. Mätetalet är andel öppenvård av den totala vårdvolymen.

Antalet placeringar och därmed även kostnaderna har stigit de senaste åren. I granskningen har det framgått att det finns flera orsaker till detta. Det har varit stort inflöde av ärenden och enligt vad som uppgetts vid intervjuer funnits för få erfarna socialsekreterare. Arbetet har även påverkats av en ändring i lagen vilket har ökat orosanmälningarna, som i sin tur inneburit mer tidskrävande utredningsarbete².

Redan i november 2014 gjordes en komplettering av nämndstyrkort och internbudget. Skälet var att bromsa ökningen av externa placeringar genom mer anpassade insatser på hemmaplan inom verksamhetsområde Vuxen. Syftet var även att kunna hämta hem personer från redan befintliga externa placeringar. Arbetet med att minska externa placeringar har sedan fortsatt under 2015. Enligt intervjupersoner är de externa placeringarna dyra. Kostnaderna är svåra att förutse beroende på att det ibland krävs akuta och snabba åtgärder. En extern plats kostar mellan 2 – 5 000 kronor per dygn.

Socialnämnden följer placeringsläget vid varje sammanträde under en stående punkt på dagordningen. Där redovisas placeringsläget tillsammans med genomgång av en ekonomisk månadsrapport.

Förvaltningsledningens arbete med placeringar

Socialdirektören är den tjänsteman som har det yttersta ansvaret för att arbetet med placeringar sker på ett säkert och professionellt sätt. Förvaltningsledningen träffas varje vecka och verksamhetscheferna träffar socialdirektören var tredje vecka. Mötesstrukturen anses nödvändig eftersom det kontinuerligt sker förändringar som påverkar verksamheterna.

Ett strukturerat arbete kring de externa placeringarna påbörjades under hösten 2015 inom både Barn, Unga och Familj och verksamhet Vuxen. Arbetet baseras på de handlingsplaner som tagits fram av respektive verksamhetschefer. Handlingsplanen som avser Barn, Unga och Familj förväntas reducera kostnaderna med 10 mkr i år. Åtgärder som ingår är att:

- öka antalet tjänster i jour- och rekryteringsgruppen för familjehem
- öka intresset att bli familjehem genom handledning och gemensamma träffar med familjehemmen
- ett team skapas för att stödja biologiska familjers behov av stöd

Åtgärder som aktualiserats inom verksamhet Vuxen är bland annat att:

- öppna stödboende
- utöka antalet platser på befintliga boenden

Det förväntade resultatet är reduktion av kostnaderna för externa placeringar av vuxna med cirka 6,5 mkr under 2016.

² Mål och ekonomi 2016

7.2 Hemmaplanslösningar respektive externa placeringar

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser avseende följande revisionsfråga 2:

I vilken omfattning använder Socialnämnden sig av hemmaplanslösningar respektive externa placeringar? Och hur är detta i förhållande till andra jämförbara kommuner?

Inledning

Socialnämndens största ekonomiska utmaning under de närmaste tre åren är externa placeringar. Det gäller både institutionsplaceringar och familjehemsplaceringar för barn och unga samt vuxna med missbruk och psykisk ohälsa. Arbetet med att minska de externa placeringarna har redan haft viss synbar effekt, men målsättningen är inte uppnådd. Kostnaden för externa placeringar uppgick 2015 till 136 mkr att jämföra med budgeterade 107 mkr.

Det finns en strategi och en vilja i förvaltningsledningen att betrakta externa placeringar som del i en kedja av aktiviteter bestående av *externt boende – internt boende – öppenvård*. Bostadsbristen i kommunen, full beläggning på egna boenden och klienter med nischade behov³ gör det, enligt intervjuade företrädare för verksamheterna, nödvändigt att även fortsättningsvis använda externa placeringar trots att dessa i allmänhet är mer kostsamma – men det ska ske i reducerad omfattning. Nyttänkande, nya metoder och lösningar på klienters problem uppges vara i fokus.

Alla chefer har starkt fokus på ekonomi och budgethållning. En handlingsplan finns som stöd i arbetet med att sänka kostnaderna, men (citater) ”*det tar tid att nå budgetbalans*”. Citat: *Trots ökningen av anmälningar har vi arbetat mer kostnadseffektivt*. Vid jämförelser med andra kommuner framgår att andelen placeringar procentuellt sett är inte högre än i andra kommuner.

Samtidigt har verksamheterna stor personalomsättning och en relativt hög andel nyligen examinerade socialsekreterare. Nya socialsekreterare uppges oftare föreslå placeringar än erfaren personal. En av åtgärderna för att stärka upp dessa socialsekreterare är beslutet om att inrätta ”sakkunniga” socialsekreterare. Dessa medarbetare har ett uppdrag att med sin långa erfarenhet vara stöd och trygghet för nyanställda.

I tabell 1 nedan åskådliggörs kostnaderna (Mkr) för placeringar i Helsingborg mellan 2012-2016⁴.

| Tabell 1 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Prognos 2016 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Barn och unga | 52,3 | 46,8 | 69,3 | 80 | 75,1 |
| Vuxen missbruk | 25,1 | 25,7 | 29,6 | 26,9 | 26,1 |
| Vuxen psykiatri | 18,6 | 25,5 | 30,1 | 29,4 | 24,0 |
| Total externa placeringar | 96 | 98 | 129 | 136,5 | 125,2 |
| Barn och unga | 18 | 17,7 | 18,6 | 42,7 | 84,1 |
| Vuxen missbruk | 31 | 31,4 | 31,4 | 32,9 | 34 |
| Vuxen psykiatri | 31,1 | 31,4 | 33,6 | 38,7 | 40,8 |
| Total interna placeringar | 80,1 | 80,6 | 83,7 | 114,3 | 159 |
| Familjehem exklusive kontaktpersoner | 45,5 | 45,2 | 46,5 | 51,1 | 47 |
| Övrigt boende | 6,2 | 7,4 | 12,7 | 19,3 | 15 |
| Total | 176,2 | 178,7 | 212,8 | 250,8 | 284,3 |

³ Förvaltningsövergripande verksamhetsplan 2016-2018

⁴ Klientkostnader Socialförvaltningen Helsingborg 2012 tom 2016

I tabell 2 nedan visas antalet placeringsdygn i Helsingborg mellan 2012-2016⁵

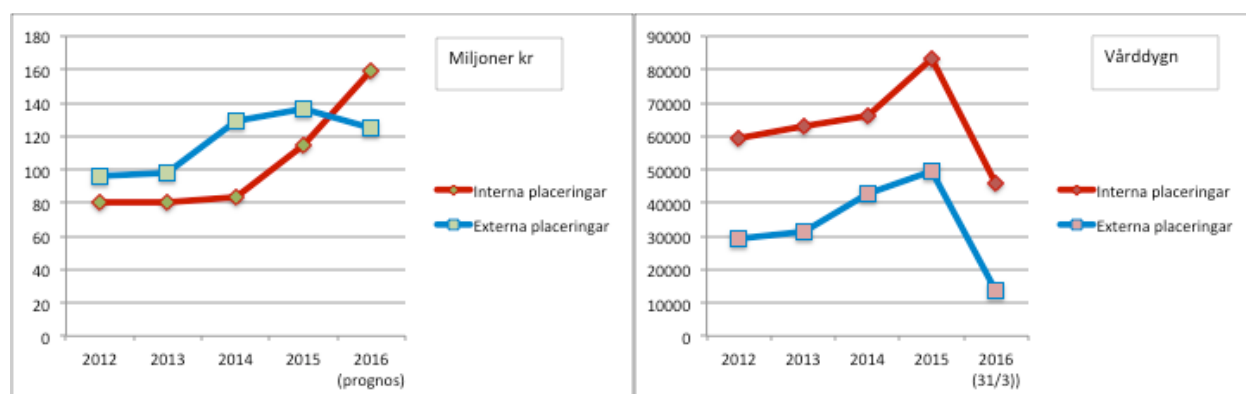
| Tabell 2 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (31/3) |
|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Barn och unga | 12 898 | 12 873 | 19 241 | 27 186 | 6 887 |
| Vuxen missbruk | 5 339 | 5 700 | 7 914 | 7 547 | 2 057 |
| Vuxen psykiatri | 10 743 | 12 538 | 15 624 | 14 686 | 4 518 |
| Total externa placeringar | 28 980 | 31 111 | 42 779 | 49 419 | 13 462 |
| Barn och unga | 8 196 | 8 673 | 10 505 | 25 620 | 24 345 |
| Vuxen missbruk | 30 097 | 30 252 | 31 151 | 29 398 | 10 598 |
| Vuxen psykiatri | 21 289 | 24 211 | 24 412 | 28 179 | 10 760 |
| Total interna placeringar | 59 582 | 63 136 | 66 068 | 83 197 | 45 703 |
| Familjehem | 46 539 | 45 618 | 47 240 | 46 737 | 15 381 |
| Övrigt boende | 67 133 | 74 135 | 95 745 | 129 254 | 49 193 |
| Total | 202 234 | 214 000 | 251 832 | 308 607 | 123 739 |

Kostnaderna för externa placeringar av *barn och unga* har haft en hög ökningstakt mellan 2012 och 2015 som tabell 1 visar. Prognosen för 2016 indikerar en utplaning med något minskad kostnadsökning. Antalet placeringsdygn för samma grupp har dubblerats från ca 13 000 år 2012 till drygt 27 000 under 2015. De interna kostnaderna steg från 18 mkr till 43 mkr under samma period och beräknas bli fördubblade i år. Antalet placeringsdygn kan beskrivas som en brant stigande kurva, från 8 000 placeringar år 2012 till 26 000 under 2015.

Kostnaderna för externa placeringar av *vuxna med missbruk* har minskat under de senaste åren. Under samma period har antalet vård dygn ökat från 5 339 till 7 547 vård dygn. Kostnaderna för interna placeringar är relativt konstant, vilket även gäller för antalet placeringsdygn.

Kostnaderna för externa placeringar av *vuxna med psykiatrisk problematik* har haft en ökningstakt från ca 18 mkr år 2012 till 29 mkr under 2015. Prognosen 2016 är en kostnadsreduktion till 24 mkr. Antalet placeringsdygn har under motsvarande år stigit från 10 743 till 14 686 dygn. I den egna verksamheten ökade kostnaderna från 16 mkr till 39 mkr under samma period samtidigt som antalet vård dygn steg från 21 289 till 28 179 vård dygn.

I tabell 3 redovisas utvecklingen av kostnader och dygn för placeringar i Helsingborg utifrån Socialförvaltningens statistik.



(Obs! värdena för kostnader beskriver prognos för helår 2016, medan värdena för placeringar endast omfattar tre månader 2016.)

⁵ Statistik från Socialförvaltningen Helsingborgs stad

Placeringar inom verksamhet Vuxen

Inom verksamhet Vuxen finns i huvudsak två målgrupper. Dessa är beroende och psykiatri/socialpsykiatri. Den verksamhet som bedrivs i egen regi består av två HVB-hem, tre stödboenden för hemlösa, åtta särskilda boenden för socialpsykiatri (enligt LSS och SoL) samt ett omfattande antal träningslägenheter och bostadssociala lägenheter. Hemmaplanslösningarna är i princip överutnyttjade med fullbelagda boenden. Beläggningsgraden ligger på cirka 90 procent och det finns köer. Genom att öka antalet platser på hemmaplan har personer framförallt inom socialpsykiatrin kunnat återvända till Helsingborg.

Öppenvårdsenheten på verksamhet Vuxen arbetar idag med bägge målgrupperna. Möjligheterna att ta emot nya klienter är begränsad. Citat: *"Det behövs en expansion för att kunna möta behoven"*. En komplicerande faktor är att bostadsbristen i Helsingborg försvårar för kommunen att få tillgång till fler lägenheter för målgrupperna. En person som blir vräkt tappar lätt fotfästet och det är svårt att komma tillbaka.

Psykosocial stödpersonal (boendestödjare) är knutna till träningslägenheterna och de bostadssociala lägenheterna. Insatserna riktas till bägge målgrupperna. De arbetar huvudsakligen under kontorstid, vilket begränsar tillgängligheten.

Bostadsbristen samt personer med så specifika och högfrekventa vårdbehov att det inte kan tillgodoses på hemmaplan ses som den främsta orsaken till att kostnaderna för externa placeringar inom vuxenvården ligger förhållandevis högt.

Externa placeringar är ofta dubbelt så dyra som vård på hemmaplan. Förutom efterfrågan på fler kommun-drivna boenden och boendestödjare har behovet av sysselsättning, uppsökande verksamhet över dygnet och rehabiliteringsteam ökat. I strävan efter att uppnå bättre balans mellan behov och insatser har verksamhet Vuxen gått igenom sina rutiner, flöden och processer för att säkerställa att personalresurserna används så kostnadseffektivt som möjligt. Verksamhet Vuxen arbetar även systematiskt med att hitta alternativ till externa placeringar i de enskilda ärendena. Det sker bland annat vid särskilda chefsmöten en gång per vecka.

Verksamhetsområde Vuxen redovisade för 2015 ett underskott på -5,8 mkr. Detta beror främst på att extern vård överstiger de budgeterade kostnaderna⁶.

Placeringar inom verksamhet Barn, Unga och Familj

En hemmaplanslösning i Helsingborg är Villan. Det är ett HVB-hem för 13-20 åringar med psykosocial problematik. Där finns åtta platser samt en jourplats och nio utspridda träningslägenheter. Syftet är att erbjuda en vårdkedja som del i utslussning från behandlingshem. Villan tillhör samma enhet som familjebehandlingsverksamheten. Den ska även kunna ta emot barn som är yngre än 13 år. Dygnskostnaden är 1 850 kr. Vårdtiderna var 2015 i genomsnitt nio månader men det är inte ovanligt med både kortare och längre tider. Verksamhet Barn, Unga och Familj har även tillsatt extra resurser för att kunna erbjuda egna konsultstödda familjehem.

Fördelarna med verksamhet i egen regi uppges av intervjupersoner vara att kommunen har kontroll på och insyn i verksamheten och kan vidareutveckla lösningar efter behov. Ur barn och ungdomars perspektiv är fördelen att de lättare kan upprätthålla det som fungerar i deras liv, exempelvis fritidsaktiviteter, träffa kompisar, hälsa på sina föräldrar. Forskning⁷ visar på betydelsen av att stärka barn och ungas nära relationer.

Nackdelarna med egen regi är att målgruppen 13-20 år är mycket bred. Det finns förståndshandikappade, unga med diagnoser (depression, neuropsykiatriska diagnoser, självskadebeteende mm), kriminalitet, drogmissbruk med mera. Det kan även röra sig om välfungerande barn som har missbrukande föräldrar. Ungas varierande problematik och skilda förutsättningar lämpar sig inte alltid för gemensamma boenden utan kräver särskilda lösningar som inte kan tillgodoses med interna placeringar inom kommunen. Det gäller exempelvis boenden för unga med särskilda diagnoser där det krävs expertkunskap.

⁶ Årsbokslut mål och ekonomi 2015, Socialnämnden

⁷ se bilaga 2

De senaste åren har särskilt uppmärksammats att barn far illa av att deras föräldrar brukar våld gentemot varandra. Ny lagstiftning från 2014⁸ som inneburit stor ökning av antalet utredningar har medfört fler placeringar av barn som upplever nära våld i hemmet, främst genom tvångsomhändertaganden⁹. Socialtjänsten står inför svåra avväganden om huruvida det är mindre skadligt att göra en placering utifrån skyddsaspekten eller att låta barnet bo kvar hemma med ”ett hållande familjearbete” från socialtjänstens sida - det vill säga att inte placera barnet trots vetskap om att det har en svår eller riskfylld situation.

Hemmaplanslösningar är vanligast för yngre barn och placeringar görs framförallt utifrån skyddsaspekten. Resurserna för insatser på hemmaplan är begränsade. När unga med missbruk ska tas hem efter en placering saknas ofta resurser för fortsatt stöd, särskilt sommartid. Det gäller även utredningsplaceringar på SIS¹⁰. Det finns önskemål om närmare samarbete med BUP, bland annat mot bakgrund av den forskning som påtalar vikten av stöd till barn och unga som behövs efter en placeringsperiod.¹¹

Externa kostnader för placeringar av barn och unga ökade kraftigt mellan 2012 och 2015. Antalet ärenden ökade under samma period med 30 procent. För 2016 prognostiseras en viss minskning. Interna kostnader för målgruppen var i stort oförändrade mellan 2012 och 2014. Genom intäkter från Migrationsverket för ensamkommande flyktingbarn redovisar verksamheten ett överskott på 3,8 mkr för 2015, vilket balanserar budgetavvikelse i andra delar av verksamheten¹².

Placeringar inom Ensamkommande barn och ungdomar

Ansvaret för ensamkommande sorterar sedan 2015 organisatoriskt under verksamhet Gemensamma resurser.

När Migrationsverket kontaktar Helsingborgs kommun om att ta emot ett flyktingbarn eller en ungdom är det första steget att registrera och bereda plats på ett boende. Därefter görs en utredning av behoven. Detta är en omvänd ordning mot det traditionella utredningsförfarandet då utredning alltid görs innan en placering. Tiden tillåter dock inte något annat. Utredningen ska vara avslutad inom fyra månader och leda fram till att den unges behov blir tillgodosett. Utredningen omfattar sex möten med ett första informationsmöte följt av fem utredande möten. I praktiken finns, enligt intervjupersoner, sällan tid för så många möten, eftersom arbetssituationen är pressad. Uppföljningar har periodvis fått stryka på foten på grund av högt arbetsstryck. Arbetsbelastningen liksom personalomsättningen är hög på enheten.

De som fått uppehållstillstånd har fortsatt kontakt med socialsekreterare eftersom myndigheten (Helsingborgs kommun) har ett ”ställföreträdande föräldraskap” fram till dess att personen fyller 18 år. Därefter överlämnas ungdomarna till Migrationsverket.

Ambitionen i Helsingborg är att bygga upp och använda hemmaplanslösningar (egna familjehem eller HVB¹³) för ensamkommande. Det har inte varit enkelt att hitta lokaler och personal, men i samarbete med andra förvaltningar och en krisledningsgrupp, anser verksamhetens företrädare att de har lyckats bra, även om situationen ännu inte stabiliserats. Under hösten 2015 skedde en ökning från 42 till 300 ungdomar på tre månader. Det beskrivs som en slitsam och smärtsam process. Cirka 86 utredningar var i maj 2016 ännu inte utdelade till handläggare.

När verksamheten inte lyckas hitta boende internt anlitas ofta externa familjehemskonsulenter vilket är kostsamt. Även släktingplaceringar används, om än med tveksamhet eftersom det kan finnas risk för i förväg uppgjorda planer om att släktskap föreligger. Standarden i bostaden är inte heller alltid skälig om familjen också är asylsökande.

För närvarande är 85 procent av boendena för denna målgrupp i egen regi, 10 procent i familjehem och 4-5 procent i externa HVB. Målet är att endast ha hemmaplanslösningar. Tjänstemannasidan har drivit på och fått gehör för detta från Socialnämnden.

⁸ Socialtjänstlagen

⁹ Stärkt skydd för barn och unga i Socialtjänstlagen

¹⁰ Statens institutionsstyrelse

¹¹ se bilaga 2

¹² Årsbokslut mål och ekonomi 2015

¹³ Hem för vård och boende

Verksamheten har lyckats hitta personal till boendena. Hösten 2015 anställdes 100 personer och boendena uppges fungera tillfredställande trots överbeläggningar. Rekrytering pågår nu av handläggare för utredningsarbetet, vilket generellt är ett svår rekryterat område inom socialtjänsten. Planen är att det ska finnas tio utredare på plats inför hösten 2016.

Som motvikt till de externa placeringarnas negativa budgetavvikelse kan ställas den positiva budgetavvikelsen inom enheten för ensamkommande flyktingbarn. Denna enhet har genererat ett stort överskott beroende på att de volymer som avtalats med Migrationsverket inte motsvarade de faktiska volymerna under årets första månader. Verksamhetsområdets gemensamma resurser redovisade för 2015 ett överskott på 1,0 Mkr. Överskottet har sin grund dels i en budgeterad familjecentral som aldrig öppnades, dels i att kostnaderna för kontaktpersoner inom familjerättsenheten varit lägre än förväntat¹⁴.

Utgångspunkter i arbetet med placeringar av barn, unga och familj samt vuxna

En sammanfattning av intervjupersonernas syn på interna och externa placeringar är att så många insatser som möjligt ska äga rum på hemmaplan och det av fyra skäl:

- Det är mer kostnadseffektivt
- Det är lättare att ha kontroll på kvaliteten
- Det är enklare att göra anpassningar till förändringar i målgrupperna
- Det är bättre ur klientperspektiv att vara kvar i sin hemmiljö med obruten möjlighet till nätverk och socialt liv.

Det är ett stort ingrepp i en persons liv att flytta från sin hemmiljö. Trots det bedöms externa placeringar vara ett nödvändigt komplement till interna placeringar och hemmaplanslösningar även framgent. En komplikation är att omställningen till en utökad andel insatser inom Helsingborgs stad är kostnadskrävande under uppbyggnadsfasen – samtidigt som personer ändå måste placeras externt. Citat: *”Därför blir strategi, ledningsstruktur och stödsystem viktigt i det fortsatta arbetet”*.

I socialnämndens handlingsplan för externa placeringar¹⁵ rörande barn, ungdom och familj anges en rad åtgärder för att reducera kostnaderna. Bland annat ska en placeringssamordnare med uppdrag att minska kostnaderna för externa placeringar anställas. Det är en lösning som varit framgångsrik i flera kommuner. Andra åtgärder är satsning på förbättrad arbetsmiljö för att minska personalrörligheten, lokal satsning på fler familjehem och ett team för stöd till den biologiska familjen, även under kvällstid.

I motsvarande dokument¹⁶ för vuxna anges ett flertal förslag rörande förändringar av befintliga boenden och start av nya. Tyngdpunkten ligger bland annat på bedömningar i utredningarna, handläggarnas kunskaper om de egna insatserna, kortare placeringstider, bättre beställningar till institutionerna, kunskaper om målgruppernas behov och ett kreativt samspel mellan olika vuxeninsatser.

Iakttagelser

Verksamhetsområde Vuxen har haft en hög ökningstakt framförallt inom psykiatrin. Planeringen är att utöka antalet interna placeringar. På grund av bostadsbristen går inte denna ökningstakt så snabbt som önskas. Utifrån rådande omständigheter är handlingsplanen rimlig. Inom verksamhetsområdet har de arbetat ändamålsenligt och systematiskt med rutiner, flöden, processer samt veckovisa avstämningar med cheferna för att ha kontroll på kostnaderna.

Verksamhetsområdet Barn, Unga och Familj samt Ensamkommande flyktingbarn har sedan några år tillbaka haft 30 procents ökning av antalet utredningar. Ökningen beror bland annat på ny lagstiftning samt ett stort antal ensamkommande flyktingbarn som kom till Helsingborg 2015. Ensamkommande barn placeras nästan uteslutande i en hemmaplanslösning, vilket följer socialnämndens strategi. Förutsättningen för att handlingsplanen ska kunna verkställas är inte optimal eftersom personalomsättningen fortfarande är hög och andelen rutinerade socialsekreterare för få.

¹⁴ Årsbokslut mål och ekonomi 2015, Socialnämnden

¹⁵ Minskade kostnader för externa placeringar inför budget 2016

¹⁶ Bedömning om möjlig besparing av kostnader för externt köpt vård, Vuxenverksamheten 2016

Placeringar i Helsingborg jämfört med liknande kommuner

I en rapport framtagen på Kolada¹⁷ görs jämförelser mellan Helsingborg och liknande kommuner för åren 2013 och 2014. Det gäller familjehems- och institutionsplaceringar av barn och unga respektive vuxna. Kostnaden för individ- och familjeomsorgen var under 2013 i Helsingborg 4 831 kr/invånare för att stiga till 5 021 kr 2014. Motsvarande 2013 för jämförbara kommuner var 4 900 kr och 5 001 kr för 2014. Helsingborg låg alltså i paritet med liknande kommuner.

I tabell 4 beskrivs barn- och ungdomsplaceringar 2014.

| Kostnad BoU-vård kr/inv. | | Kostnad öppna insatser, kr/inv. | | Kostnad familjehems- och institutionsvård, kr/inv. | | Vårddygn i familjehem respektive institutionsvård | |
|--------------------------|-------------------|---------------------------------|-------------------|--|-------------------|---|-------------------|
| Helsingborg | Liknande kommuner | Helsingborg | Liknande kommuner | Helsingborg | Liknande kommuner | Helsingborg | Liknande kommuner |
| 1 928 kr | 2 220 kr | 3 278 kr | 2 899 kr | 4 844kr | 6 023 kr | 1,69 resp 0,56 | 2,12 resp 0,94 |

I tabell 5 beskrivs vuxenplaceringar 2014.

| Kostnad bistånd vuxna missbrukare, kr/boendedygn | | Kostnad familjehemsvård Vuxna missbrukare, kr/vårddygn | | Kostnad institutionsvård Vuxna missbrukare, kr/vårddygn | |
|--|-------------------|--|-------------------|---|-------------------|
| Helsingborg | Liknande kommuner | Helsingborg | Liknande kommuner | Helsingborg | Liknande kommuner |
| 445 kr | 18 074 kr | 77 kr | 2 323 kr | 3 465 kr | 3 548 kr |

Data från tre andra kommuner

I Helsingborgs riktlinjer för mål- och resultatstyrning står följande: *Att jämföra sig med andra med fokus på goda resultat stimulerar organisationen till utveckling och förbättring.* Nedan redovisas data från tre kommuner av liknande storlek.

Linköping

Anmälningar om barn som far illa har fortsatt att öka i Linköpings kommun under 2015. Konsekvensen har blivit att förhandsbedömningar och utredningstider dragit ut på tiden och inte uppfyller gällande lag. Kostnaderna för placering av barn och unga på HVB (Hem för vård och boende) har varit fortsatt höga. Ett av de stora utvecklingsarbetena under året har därför handlat om att utforma mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga stödformer, som både kan minska kommunens kostnader och ge ett bättre stöd till de människor som berörs. Under 2015 togs beslut att inrätta ett Intensivteam för att förhindra oundvikliga placeringar och att utöka öppenvårdsinsatserna. Teamet börjar arbeta i maj 2016. Inriktningsbeslut har även fattats om att öka uppföljningen och prestationsmätningen inom såväl öppenvårdsinsatser som vid placeringar av både barn, unga och vuxna. Insatserna för att minska placeringarna av barn och unga har haft effekt och vårddygnen var 900 färre 2015 än föregående år. Ökningen av antalet ensamkommande barn har inneburit att barnen varit akut/jourplacerade längre tid i väntan på stadigvarande placering¹⁸.

På grund av den ökade ärendeinströmningen och bristen på handläggare så har handläggningstiderna på fyra månader inte varit möjligt att hålla. Rekryteringssvårigheter är fortsatt ett problem för förvaltningen då

¹⁷ SKL: Kommun- och landstingsdatabasen

¹⁸ Nämndernas verksamhetsberättelse 2015, Linköpings kommun

det råder stor brist på erfarna socialsekreterare. Genom en framtagen besparingsplan parat med tillskott och tilläggsanslag i budgeten är socialnämndens internbudget för 2016 i balans¹⁹.

Linköping gör kontinuerligt kostnadsjämförelser med flera andra jämnstora kommuner²⁰ inom verksamhetsområde individ- och familjeomsorg samt LSS-området. Kostnadsjämförelserna visar att Linköpings kostnader inom individ och familjeomsorg och LSS-området är låga i förhållande till de jämförbara kommunerna.

Södertälje

Antalet vård dygn vid externa placeringar av vuxna med missbruk var 3 017 vård dygn under 2014 för att öka till 3 678 vård dygn 2015. Inom socialpsykiatrien skedde motsvarande ökning från 4 074 vård dygn 2014 till 4 386 vård dygn 2015. I brist på permanenta lösningar är erfarenheten i kommunen att många blir kvar i "tillfälliga boenden". År 2014 rörde det sig om 63 dygn för att ett år senare stigit till 856 dygn. Skälet till detta uppges vara brist på permanenta lösningar.

Det gjordes 203 helårsplaceringar för barn och unga i Södertälje 2014 för att 2015 öka till 241 placeringar. Ensamkommande barn och unga var 2014 endast 28 men steg till 97 året därefter. Enligt uppgift går trenden mot fler, mer komplexa och dyra placeringar".

I strävan att arbeta mer förebyggande och ge tidiga insatser för att bryta utanförskap har kommunen inrättat speciella ungdomscoacher. Det finns socioekonomiska beräkningar som anger att den totala samhällskostnaden för varje ung människa som tvingas in i ett utanförskap uppgår till mellan 350 000 kronor och 1 600 000 kronor per år i form av ökad välfärdskonsumtion²¹.

Västerås

Enligt verksamhetsberättelsen för 2015 pågår i Västerås ett intensivt rekryteringsarbete, framförallt till myndighetsutövningen. Socionombristen har påverkat möjligheten att genomföra handläggningen inom utsatta tidsramar. Både behov och kostnader för vård av barn, unga och vuxna har ökat. Åtgärder för att minska kostnaderna utan sänkt kvalitet har gjorts. Kostnaderna för externt köpt vård påverkas av tillgången till öppenvårdsinsatser och bostäder. En avsevärd del av kostnadsökningen beror på vård av barn, unga och vuxna som utsätts för våld i nära relationer. Antalet hemlösa ökar. Ärendeflödet är fortsatt högt. Västerås tog 2015 emot 386 ensamkommande barn på anvisning samt var ankomstkommun för 159 ensamkommande barn. Nettokostnaden i Västerås har stigit med 4,3 procent (31 mkr) från 2015.

I tabell 6 beskrivs totalt antal placeringar inklusive konsulentstödda placeringar 2014.

| Kommun | Antal familjehem | Antal placeringar | | Invånare | Placering/invånare |
|------------|------------------|-------------------|---------------|----------|--------------------|
| | | Totalt | Varav externa | | |
| Linköping | 118 | 170 | 30 | 150 202 | 1,13 |
| Umeå | 74 | 120 | 40 | 118 349 | 1,01 |
| Lund | 46 | 68 | 2 | 114 291 | 0,59 |
| Södertälje | --- | 126 | 8 | 91 072 | 1,38 |
| Skellefteå | 90 | 105 | 1 | 71 988 | 1,46 |

Iakttagelser

Kostnaderna för familjehems- och institutionsplaceringar av barn och unga respektive vuxna är likartade i de jämförda kommunerna.

Kostnaden för hela barn- och ungdomsvården i Helsingborg samt kostnaden för familjehems- och institutionsvård och antal vård dygn i familjehem och HVB är lägre i Helsingborg än i jämförbara kommuner. Däremot är kostnaden för öppna insatser högre i Helsingborg.

¹⁹ Nämndernas budget för 2016-2017 med plan för 2018-2019, Linköpings kommun

²⁰ Eskilstuna, Jönköping, Norrköping, Västerås och Örebro

²¹ Nilsson och Wadeskog 2008

Kostnaden per vård dygn för institutionsvård till vuxna missbrukare är jämförbar med liknande kommuner. En intressant iakttagelse från tabell 6 är att Skellefteå har högst andel placeringar relaterat till antalet invånare men en enda extern placering. Detta tros bero på en stabil personalsituation och frånvaro av organisationsförändringar.

7.3 Placeringarnas kvalitet

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser avseende revisionsfråga 3: *Vilken kvalitet håller de externa placeringarna och hemmaplanslösningarna? Hur följs detta upp av socialnämnden?*

Regelverket

Regelverket kring placeringar av *barn och unga* i HVB och familjehem är omfattande²² och inbegriper även uppföljning av insatserna. Principen om barnets bästa ska alltid beaktas. I Socialtjänstlagen 3§ anges att ”*insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet*”. Det omfattar alla HVB och alla familjehem både i kommunal och privat regi. Kvaliteten i dess olika delar - organisationsstruktur, arbetsprocess och resultat - ska fortlöpande utvecklas och säkras. Särskild uppmärksamhet ska riktas mot missförhållanden i familjehem och HVB genom rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda risker och missförhållanden. Socialnämnden ska noga följa vården av barn och unga som vistas i HVB och familjehem genom personliga besök och samtal med alla parter: barnet/den unge, familjehemmet, de biologiska föräldrarna.

Även på HVB för ensamkommande barn och unga ställs höga kvalitetskrav. Det ska finnas kvalitetsledningssystem med krav på systematiskt kvalitetsarbete inklusive Lex Sarah-bestämmelserna samt krav på dokumentation, säkerhet och personalens kompetens.²³

Vid *vuxenplaceringar* är grunden att klienten i enlighet med beslutet ska få sitt behov tillgodosett. Besluten ska regelbundet följas upp enligt riktlinjerna. Kvalitetssäkring görs vid upphandling av externa platser på HVB och familjehem. Där är kravspecifikationen krävande – mer än för kommunal verksamhet. Verksamhet Vuxen har gjort en omfattande upphandling, där kvalitet är en tung variabel. Det har resulterat i ramavtal med ett antal HVB²⁴. Leverantörerna av vård och omsorg levererar sedan månadsvisa rapporter om hur behandlingsarbetet fortskrider.

Kontroll av kvaliteten på placeringar i Helsingborg sker framförallt genom:

- att alla verksamheter i Socialtjänsten har och gör uppföljning i enlighet sina system och rutiner.
- att plan för internkontroll ligger på verksamhetsnivå, vilket ger respektive chef stora möjligheter att följa utvecklingen
- att uppföljning ska göras av varje individuell placering i enlighet med lagstiftningen inom samtliga verksamheter

Uppföljning av kommunal verksamhet

För närvarande pågår en pilotuppföljning av det kommunala boendet Villan. Resultatet av detta kan komma att användas som modell för att mer systematiskt följa upp kvaliteten i hemmaplansinsatser.

Lex Sarah

Lex Sarah är en del av det systematiska kvalitetsarbetet som enligt bestämmelserna i 3 kap. 3§ SoL och 6§ LSS ska bedrivas inom alla verksamheter. Syftet är att komma till rätta med missförhållanden i den egna verksamheten och förhindra att sådana uppkommer igen. Helsingborgs stad har gjort följande Lex Sarah-anmälningar till IVO²⁵ under de senaste fyra åren: 2013: tre anmälningar, 2014: åtta anmälningar, 2015 fem anmälningar och 2016 fram till maj: tre anmälningar.

Det har i granskningen inte framkommit information om allvarliga brister i kvaliteten, vare sig i kommunens egna placeringar eller i externa placeringar.

²² Socialstyrelsen: Barn och unga i familjehem och HVB. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

²³ SoL, Socialtjänstförordningen, Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) om hem för vård och boende

²⁴ Hem för vård eller boende

²⁵ Inspektionen för vård och omsorg

Brukaruppföljning

En enkätundersökning har genomförts med svar från 446 av 454 möjliga brukare januari 2106. Den redovisar inte specifikt brukare som har erfarenhet av placering, men ger en indikation om socialtjänstens ambition att beakta och ta till sig brukares erfarenheter och synpunkter. Den visar bland annat att

- 73% uppger att deras kontakt förklarat varför de ska träffas och vad det kan leda till
- 67% anser att deras kontakt har tillräcklig kunskap och erfarenhet
- 60 % anser att de får den hjälp de behöver
- 55 % anser att de alltid får tag på sin kontakt i socialtjänsten
- 53% anser att de kan påverka den hjälp de får
- 50% anser att deras situation förbättrats i och med kontakten med socialtjänsten

7.4 Styrning av verksamheten

I detta avsnitt behandlas revisionsfråga 4 och 5: *Har Socialnämnden utformat en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet? Hur styr, följer upp och utvärderar Socialnämnden behandlingsinsatserna?*

Mål och styrning

Helsingborgs stad har ett *ledningssystem*²⁶ med en gemensam modell för mål- och resultatstyrning som innebär att alla nämnder och dess verksamheter i Helsingborgs stad har fastställt mål som leder mot visionen och stadens mål. Prioriterade och mätbara mål formuleras inom fyra olika perspektiv i syfte att hitta en balans i styrningen av verksamheterna med mätningar utifrån andra perspektiv än det ekonomiska. De fyra perspektiven är *invånare, omvärld, organisation och ekonomi*. *Styrkort* är ett måldokument som visar vilka mål och resultat som prioriteras. I stadens styrmodell finns tre nivåer av styrkort: stadens styrkort, nämndens styrkort och verksamhetsstyrkort. Två av delmålen i Socialnämndens styrkort kan illustreras enligt följande:

- *"Andel klienter som bor sex månader eller kortare vid förvaltningens egna akutboende. Målvärdet är 100 procent. Utfallet var 59 procent"*.
- *"Genomsnittlig insatstid inom extern heldygnsvård (institutionsplaceringar). Målvärdet är högst 120 vårddygn. Utfallet blev 190,58 vårddygn"*²⁷.

Genomförda intervjuer visar att det finns förbättringspotential gällande kommunikationen av styrkortet och verksamheternas resultat till medarbetarna. Citat: *"Det krävs en omstart, medarbetarna vill vara en del av en helhet"*.

Socialförvaltningen uppmärksammade under 2015 att flera beslutsprocesser, budskap och syften med förändringar liksom kommunikationen mellan chefer samt mellan chef och medarbetare inte varit välfungerade. Viktiga budskap upplevdes ha förvanskats på vägen och missförstånd skedde. Hela förvaltningsledningen har arbetat med denna fråga och tagit fram en planeringsmodell för att åtgärda bristerna. Arbetet har bland annat mynnat ut i en ny ledningsstruktur som från januari 2016 utgörs av en linjeorganisation bestående av fem nivåer: *Socialdirektör, verksamhetschef, enhetschef, sektionschef samt medarbetare*. Övriga satsningar som genomförts är sakkunnigtjänster, förstärkt bemanning inom framförallt utrednings- och uppföljningsenheterna och mer administrativt stöd som syftar till att ge bättre förutsättningar för att förtroendet mellan medarbetare och ledare ska öka.

Utöver det har även nämnden infört ett så kallat helt chefskap. Det innebär att samtliga chefer i förvaltningen, oberoende chefsnivå, har ett verksamhets-, personal- samt ekonomiskt ansvar. Med andra ord är respektive medarbetares närmsta chef beslutsför i de flesta frågor som rör sektionen/ enheten/ verksamhetsområdet. Det ger kortare beslutsvägar med ett närmare och tydligare chefskap.

²⁶ Heltäckande styrprocess för verksamhetsplanering och uppföljning

²⁷ Årsbokslut mål och ekonomi 2015, Socialnämnden

Den nya ledningsstrukturen och organiseringen upplevs som positiv av merparten av intervjupersonerna. Negativa synpunkter är att förändringen genomfördes inom befintlig budgetram och resulterade i en skevhet mellan avdelningarna. Citat: *"Några har mer resurser både personellt som pengamässigt än andra vilket ger olika förutsättningar i arbetet för cheferna. Olikheten märks och tar energi och kraft från annat viktigt arbete"*. Andra synpunkter är att verksamhetsområdena upplevs som för stora i nuläget. Det yttrar sig i informationsglapp och att beslut som gäller medarbetare tar lång tid.

Det pågår en långsiktig verksamhetsutveckling med inriktning på processer och resultat inom verksamheterna. Fokus är att se över socialnämndens processer med fokus på ständiga förbättringar. Produktionssättning av ett digitalt kvalitetsledningssystem kommer att ske under våren 2016. Med stöd av detta kvalitetsledningssystem ska verksamheten identifiera, beskriva och fastställa de processer i verksamheten som behövs för att i sin tur säkerställa tjänsternas kvalitet. Ovanstående verksamhetsutveckling omfattar flertalet mål i nämndens styrkort.

Inströmningen av ensamkommande flyktingbarn har under 2015 varit stor där de avtalade volymerna gentemot Migrationsverket överskridits med råge och antalet boende platser mer än tiodubblats under året (från 24 till 260). Styrningsmässigt menar intervjupersonerna att Socialförvaltningen måste bygga en organisation som på alla nivåer är tillräckligt dimensionerad för att klara uppdraget. Arbetet anses dock ha haft en lösningsfokuserad inställning och samarbete har skett med andra förvaltningar med en gemensam krisledningsgrupp.

Uppföljning

Stadens uppföljningsprocess för mål och ekonomi innebär en uppföljning och analys av de prioriterade och mätbara målen och det ekonomiska utfallet. Staden och nämnderna följer upp stadens styrkort och respektive nämnds styrkort tre gånger per år; en delårsrapport, delårsbokslut och årsbokslut. I samband med att nämnderna följer upp mål och ekonomi vid respektive tertiäl sker också en uppföljning av verksamhetens mål och ekonomi. När det gäller placeringar följs frågan varje månad via månadsrapporten samt statistik över det aktuella placeringsläget. I socialutskottet som träffas varje vecka följs alla klienter upp. Vid dessa möten behandlas vårdplanerna samt om målet/resultatet med placeringen har uppfyllts.

Verksamhetsuppföljningen sker minst tertiälvis och den dokumenteras i ett systemstöd som heter Stratsys. Förvaltningarna kan själva besluta om mer frekvent uppföljning och rapportering. Flertalet intervjupersoner påpekar att ekonomisk kontroll är viktig och kommunikation kring denna. Förvaltningsledningen träffas varje vecka och verksamhetscheferna träffar socialdirektören var tredje vecka. Citat: *"Tät kommunikation är nödvändigt för det händer så mycket i verksamheterna som påverkar och får konsekvenser. Vi för en dialog som innebär givande och tagande"*.

Verksamhetsuppföljning innebär att verksamheten utvärderas för att på så vis finna nya sätt att förbättra den. Uppföljningen utgår från verksamhetsplaneringen. Analyser och kommentarer på verksamhetens resultat sker i form av måluppfyllelse och ekonomiskt utfall som sedan ska återkopplas till medarbetare, överordnade chefer och till nämnd.

Uppföljningen ger indikationer om kvaliteten

Grunden för uppföljningen är de handlingsplaner eller SIPar²⁸ för de enskilda klienterna som överenskommit. ASI²⁹ ska användas för vuxna. Citat: *"Vi mäter resultat – men det kan vi bli bättre på"*. Beslut om förlängning av placeringar fattas av enhetschef som även har regelbundna ärendeuppföljningar i grupp och enskilt. För utvärdering av LSS-verksamhet används verktyget Pict-O rörande personkrets 1,2 och 3. För barn och unga görs uppföljningar var sjätte vecka med utgångspunkt från vårdplaner och genomförandeplaner. Det standardiserade skattningsformuläret (BBIC)³⁰ där socialsekreteraren skattar ett antal livsområden används. Fortsatt vårdbehov ska omprövas eller övervägas senast var sjätte månad. Placeringar följs även upp genom besök på HVB och familjehem samt med de biologiska föräldrarna.

²⁸ Samordnade Individuella Planer

²⁹ Socialstyrelsen: ASI (Addiction Severity Index), manual vid uppföljning.

³⁰ Socialstyrelsen: BBIC - Barns behov i centrum

För ensamkommande ungdomar ska uppföljning enligt lag göras inom sex månader. Verksamheten använder en checklista som utgår från olika livsområden. Eftersom personalomsättningen är hög så är det sällan samma person som gjort den initiala utredningen som gör uppföljningen.

7.5 Samverkan mellan socialsekreterarna och behandlarna

I detta avsnitt behandlas revisionsfråga 6: *Hur fungerar samverkan mellan socialsekreterarna och behandlarna? Frågan relateras till personalsituationen i socialtjänsten.*

Personalomsättningen i socialtjänsten i Helsingborg har varit hög. Det kännetecknar framförallt handläggare som arbetar med myndighetsutövning. Denna tendens är karaktäristisk för socialtjänsten i många svenska kommuner. I december 2015 var 450 personer anställda i socialtjänsten (436 årsarbetare). Under året hade 75 medarbetare, det vill säga var sjätte person, avslutat sina tillsvidare anställningar. Motsvarande siffra för 2014 var 42 personer.

I Helsingborgs stads måluppfyllelse för 2015 samt åtgärdsplan konstateras att utfallet för medarbetar- och ledarindex var lägre än önskat.

I tabell 7 visas resultat för målet: Socialnämnden ska vara en attraktiv arbetsgivare.

Tabell 7

| Resultat för målet: "Socialnämnden ska vara en attraktiv arbetsgivare" | Utfall 2015 | Målvärde |
|---|-------------|----------|
| Andel enheter med medarbetarindex högre eller lika med stadens genomsnittliga medarbetarindex | 14 % | 100 % |
| Andel enheter med ledarindex högre eller lika med stadens genomsnittliga ledarindex | 29 % | 100 % |
| Andel enheter med sjukfrånvaro lägre än fem procent | 62 % | 100 % |

Inom olika delar av förvaltningen har det funnits problem med arbetsklimatet. I juni 2015 fastslog socialförvaltningens ledningsgrupp att kommunikationen ”måste bygga på respekt, omtanke och tydliga budskap. Fokus ska ligga på det gemensamma uppdraget mot invånare i staden. Stadens medarbetar- och ledarpolicy ska följas. Ett gott arbetsklimate ska leda till minskad personalomsättning, färre sjukskrivningar och bättre verksamhet”. Dessa områden ska enligt åtgärdsplanen följas systematiskt varje månad samt redovisas i socialnämnden. Under våren 2016 har den redovisningen till nämnden inte fungerat på grund av tekniska problem.

Följande förbättringsåtgärder fastslogs som stöd för samarbetet inom och mellan enheter:

- förstärkt grundbemanning, en ny ledningsstruktur
- en tydlig struktur i arbetet, grupputvecklingsprogram till alla ledningsgrupper och personalgrupper
- fokus på kommunikation och innovationsgrupper

Den beslutade ledningsstrukturen innebär att varje chef har ett helhetsansvar för sin verksamhet. Under hösten 2016 kommer en ny medarbetarenkät att genomföras. Resultatet av den kommer att visa om de beslutade åtgärderna räcker eller om det krävs ytterligare konkreta insatser för att socialförvaltningen ska vara den attraktiva arbetsplats som förvaltningsledningen önskar.

Enligt intervjupersoner fungerar samarbetet mellan socialsekreterare och behandlare oftast bra, även om det varierar mellan olika enheter och över tid. Det finns olika nätverk och samarbetsmöten anordnas regelbundet.

Det har framkommit synpunkter på att behandlarnas erfarenheter inte alltid tas tillvara. En effekt av personalsituationen är att behandlingspersonal ibland får ta ett extra ansvar på boenden när socialsekreterare saknas och inte tid finns för uppföljning. Detta extra ansvar brukar, enligt intervjuade, fungera bra när det är en stabil personalgrupp.

8 Slutsatser och revisionsfrågor

8.1 Svar på enskilda revisionsfrågor

Granskningen av de specifika revisionsfrågor som ställts har föranlett nedanstående slutsatser och bedömningar.

1. Vilken strategi och vilket mål finns avseende placeringar och arbetar socialnämnden utifrån detta på ett ändamålsenligt sätt?

Socialnämnden har tagit beslut om att minska andelen externa placeringar. Initiativet hade sin bakgrund i obalans i budgeten och en prognos om att andelen ärenden kommer att öka över tid. Nämnden följer det aktuella placeringsläget varje månad på övergripande nivå. Genom socialutskottet veckosammanträden följs varje enskild klient vad gäller vårdplan och måluppfyllelse. På verksamhetsnivå finns handlingsplaner som anger vad som behöver åtgärdas för att möta behoven på hemmaplan.

Det finns en samlad åsikt bland de personer som har intervjuats om att det alltså kommer att behövas externa placeringar. Staden har inte möjlighet att fullt ut erbjuda all den kompetens som kan behövas för att möta klienternas specifika behov.

Vår bedömning är att det finns en tydlig ambition från socialnämnden och förvaltningsledningen att minska andelen och kostnaderna för externa placeringar. Övergripande målvärden ligger till grund för arbetet med att minska externa placeringarna och det finns handlingsplaner på verksamhetsnivå som anger vilka åtgärder som på hemmaplan behöver tillföras för att nå detta mål. Den enskilde medarbetaren behöver ett tydligare stöd i form av mer konkreta mål och rutiner för sitt agerande i ett läge där det är brist på interna platser.

2. I vilken omfattning använder Socialnämnden sig av hemmaplanslösningar respektive externa placeringar? Och hur är detta i förhållande till andra jämförbara kommuner?

Helsingborg har under senare år strävat efter att minska antalet externa placeringar till förmån för hemmaplanslösningar. *Externa placeringar* för barn och unga, ensamkommande flyktingbarn samt vuxna med psykiatrisk problematik har haft en kraftig ökningstakt mellan 2012 och 2015 medan placeringar för missbrukare varit relativt konstant. *Interna placeringar* av barn och unga och ensamkommande har ökat och fortsatt att öka kraftigt under samma period. Även placeringar med psykiatrisk inriktning ökar, men mer modest medan missbruksplaceringar är tämligen konstant.

Vid jämförelse med andra kommuner av ungefär samma storlek återkommer samma tendenser som kännetecknar situationen i Helsingborg. Antalet placeringar ökar, vilket är kostnadsdrivande för kommunerna. Socialtjänsten förmår inte locka till sig och behålla erfarna handläggare, framförallt till utredning och myndighetsutövning. Personalomsättningen är ofta hög.

Vår bedömning är att styrningen mot fler hemmaplanslösningar redan har fått viss effekt. En hämsko för utbyggnad av hemmaplanslösningar är bostadsbristen i kommunen. De förhållanden som karaktäriserar Helsingborg känns igen i många andra kommuner.

3. Vilken kvalitet håller de externa placeringarna och hemmaplanslösningarna? Hur följs detta upp av socialnämnden?

Kvalitetskraven för placeringar är väl angivna i de statliga styrdokumenterna för respektive målgrupp. Kvaliteten följs av Helsingborgs stad fortlöpande både på övergripande nivå och individnivå. Uppföljning med klienter om insatserna är särskilt värdefull för att få kunskap om i vilken omfattning vården och behandlingen levererar utlovad kvalitet.

Vår bedömning är att socialtjänsten har uppföljningssystem på både verksamhetsnivå och individnivå samt för såväl hemmaplans- och externa placeringar. Dessa system, parat med nationella styrdokument, utgör grunden för att kunna bedöma kvaliteten i vården och omsorgen. Det har inte framkommit några systematiska skillnader i kvalitet mellan hemmaplanslösningar respektive externa placeringar. För att säkerställa att så är fallet måste uppföljningssystemen användas så att de kan ge indikationer om eventuella brister, både i kommunalt och privat drivna verksamheter.

4. Har Socialnämnden utformat en ändamålsenlig styrning av sin verksamhet?

Helsingborgs stad har ett gemensamt ledningssystem med prioriterade och mätbara mål inom fyra olika perspektiv: *invånare, omvärld, organisation och ekonomi*. I styrkortet, som tillämpas på tre nivåer (för staden som helhet, för nämnden och för verksamheten) anges vilka mål och resultat som prioriteras.

Socialförvaltningen har en ny ledningsorganisation med fullt mandat från januari 2016.

Vår bedömning är att på övergripande nivå finns goda förutsättningar för en ändamålsenlig styrning av verksamheten. Den nya organisationen inom socialförvaltningen ökar möjligheterna för en god styrning och en bättre beslutsprocess även om det är för tidigt att se effekterna ännu. För att styrningen ska få genomslag ser vi det som nödvändigt att ledningsgruppen representerar helheten för att förebygga intern konkurrens. Verksamheterna behöver arbeta med att kommunicera mål och resultat, kopplat till styrkortet, till samtliga medarbetare.

5. Hur styr, följer upp och utvärderar Socialnämnden behandlingsinsatserna?

Det nya beslutsstödet ger möjligheter att förbättra uppföljningen även om stödet ännu inte fungerar optimalt i nuläget. Vi ser även positivt på pilotförsöket som görs när det gäller att följa upp/kvalitetssäkra interna enheter på samma sätt som externa enheter. På handläggarnivå följs enskilda ärenden upp efter handlingsplaner och definierade rutiner. Det har framkommit att uppföljning på individnivå inte alltid hinns med i pressade arbetssituationer, vilket särskilt när det gäller ensamkommandeflyktbarn.

På övergripande nivå är *vår bedömning* att uppföljning och utvärdering via socialutskottet sker systematiskt och tillfredsställande gällande behandlingsinsatser. En brist är att uppföljning med klienter inte alltid hinns med.

6. Hur fungerar samverkan mellan socialsekreterarna och behandlarna?

Samverkan kan ses utifrån två perspektiv:

1. Samverkan i *klientperspektiv*. Här finns exempel på att behandlare tar ansvar för klienter när socialsekreterare saknas eller inte hinner med uppföljning. I dessa sammanhang fungerar samarbetet bra.
2. Samverkan mellan *personalkategorier*. Här finns exempel på att behandlares erfarenheter inte tas tillvara på ett bra sätt medarbetare emellan. I dessa fall saknas bra grund för diskussioner. Med bättre samarbete, där personalkategorierna nyttjar varandras kunskap om en klient, kan det resultera i andra och mer relevanta lösningar än placering av klienten.

Socialsekreterare använder en stor del av sin arbetstid med utredningar. En av de åtgärder som föreslagits av förvaltningen är att öka det administrativa stödet. Stödet innebär att tillfredsställelsen i arbetet ökar då mer till kan läggas på klientarbete.

Omorganisation och hög personalsättning innebär oro och osäkerhet för många medarbetare. För klienternas del innebär det byten av handläggare. Den höga personalomsättningen utgör en hämsko för att nå ut med information och kan resultera i att personalen får olika budskap. Vår iakttagelse är att personalomsättningen kan försvåra ett gott samarbete och stabilitet i verksamheten.

Ett utvecklingsområde som kan bidra till sänkta kostnader är närmare samarbete mellan myndigheten och behandlarna för att gemensamt hitta hemmaplanslösningar för klienter.

Vår bedömning är att det finns en förbättringspotential i samverkan mellan socialsekreterare och behandlare. Det finns en medvetenhet i förvaltningsledningen om situationen. Ledningen behöver hålla sig bättre informerad om medarbetarnas vardag för att göra rätt analyser om tillståndet i förvaltningen. Det administrativa stödet kan behöva ökas så att socialsekreterarnas tid för direkt klientarbete ökas.

8.2 Slutsatser och övergripande bedömning

Övergripande styrning

Socialnämnden i Helsingborg följer varje månad placeringsläget samt budget och utfall för placeringarna. Bakgrunden till detta är den obalans i budgeten som nämnden inte lyckats få bukt med. Det har resulterat i att Socialnämnden fattat beslut om att minska externa placeringar till förmån för hemmaplanslösningar.

Socialnämndens socialutskott följer varje vecka upp klienternas vårdplaner, bedömer om insatserna är adekvata samt fattar beslut om eventuella förändringar.

Vår bedömning är att socialnämndens övergripande arbete med placeringar tar sin utgångspunkt i generella beslut om verksamhetens inriktning och att socialnämndens övergripande strategi är ändamålsenlig. På individnivå följs klienterna upp på ett ändamålsenligt sätt av socialutskottet.

Fler klienter med komplex problematik

De senaste årens ökning av klienter med komplex problematik ställer krav på att socialförvaltningens arbete blir mer flexibelt och att de nyttjar alla befintliga resurser - i förvaltningen, med andra aktörer och med klienters anhöriga och nätverk. För att externa placeringar ska kunna minska måste nya interna insatser byggas upp samtidigt.

Vår bedömning är att nämnden inte helt klargjort hur denna process från ökning av antalet hemmaplanslösningar ska gå till och vilka krav det kommer att ställa. Det bör framförallt förtydligas för socialsekreterarna, så att de får guidning i hur de ska förhålla sig i enskilda ärenden. Eftersom kostnaderna under övergångsperioden sannolikt ökar krävs en noggrann uppföljning av ekonomin. Vår bedömning är att det även fortsättningsvis behövs en mix av både externa och interna enheter av kostnadseffektiva skäl.

Kvalitet och uppföljning

Regelsystemen är tydliga med hur ofta uppföljning av insatta insatser ska ske. På grund av hög arbetsbelastning och stor personalomsättning medges inte alltid tid för uppföljning. Detta blev påtagligt när en stor grupp ensamkommande flyktingbarn togs emot i Helsingborg. Högsta prioritet gavs att snabbt genomföra utredningar för varje flyktingbarn.

Brukarenkäten indikerar att nära hälften anser att de inte kan påverka den hjälp de får och hälften svarar att deras situation inte förbättrats genom kontakten med socialtjänstens medarbetare.

Det ska inte vara någon skillnad på kvaliteten mellan externa och interna enheter, därför behövs dessa följas upp på samma sätt. För närvarande görs en pilotuppföljning på ett eget boende. Om den faller väl ut kommer den att användas på samtliga interna enheter.

Vår bedömning är att det finns brister i Helsingborg när det gäller uppföljning av klientarbetet på socialsekreterarnivå. Socialförvaltningen behöver analysera brukarenkäten för att kunna använda resultatet i sitt förbättringsarbete.

Personalsituationen

Socialtjänstens arbete är i hög grad personberoende. Två stora problem i Helsingborg är den höga personalomsättningen och svårigheten att rekrytera erfarna socionomer. Problematiken är väl känd i hela förvaltningen. Arbetsuppgifterna för socialsekreterarna är svåra och det är lätt att som ny socialsekreterare ta beslut om en placering snabbare än för de som är mer erfarna. Det gynnar inte tanken med hemmaplanslösningar. Förvaltningsledningen har tagit fram en åtgärdsplan för att komma till rätta med den höga personalomsättningen.

Hur väl Helsingborg kommer att lyckas med omställningen till hemmaplanslösningar är i hög grad avhängigt av personalsituationen. *Vår bedömning* är att åtgärdsplanen bör utvecklas ytterligare. Det behövs en starkare och tydligare målbild och ett långsiktigt perspektiv om vart socialnämnden vill komma. Socialförvaltningen behöver bli mer strategisk för att lyckas med att minska personalomsättningen. Den behöver förbättra medarbetarindex, förtydliga individuella utvecklingsplaner samt erbjuda arbetsplatser som medarbetare kan vara stolta över. Förvaltningen behöver även förbättra sin interna kommunikation för att få genomslag för de beslut som fattas. Vår bedömning är att de nya sakkunniga socialsekreterarna på ett bra sätt kan stödja mindre erfarna socialsekreterare.

8.3 Förbättringsområden

I samband med granskningen har följande förbättringsområden identifierats.

- För att få bukt med den höga personalomsättningen bör en systematisk, strategisk planering av personalförsörjningen genomföras på exempelvis fem års sikt. Strategin ska både gälla socialtjänsten i sin helhet, varje enhet och varje anställd. Utvecklingsplaner på den individuella nivån bör tas fram i samtal mellan chef och medarbetare. Olika "karriärvägar" ska finnas. Det ska också finnas tydliga,

mätbara målbilder för de anställda, för såväl chefer som medarbetare. Någon typ av bonus (tex utbildning) kan övervägas exempelvis för personer som arbetat fem år respektive tio år i staden. Den strategiska planen ska ge konkreta resultat i form av lägre personalomsättning, fler erfarna socialsekreterare och fler utvecklingsmöjligheter i yrket. Målet är att socialtjänsten i Helsingborg är så attraktiv att nya socialsekreterare gärna stannar kvar och så småningom blir erfarna handläggare. Ett sådant utvecklingsarbete bör fortlöpande kommuniceras för att påvisa resultat och hållas levande.

- Transparensen mellan och inom verksamheterna bör förbättras och samarbete bör beivras. Dit hör att överväga inrättande av vikariepool i stället för att konkurrera om timanställda.
- Ett tydligare stöd i form av mer konkreta rutiner och anvisningar bör ges till socialsekreterare som stöd för sitt agerande i placeringar.
- Mål och resultat gällande styrkort bör kommuniceras till socialsekreterare och behandlare.
- Samverkan inom staden kring lokalfrågorna bör intensifieras.
- Det administrativa stödet till socialsekreterarna bör stärkas ytterligare.
- Samverkan med vårdgrannar bör intensifieras för att nyttja all sorts kompetens.
- Handledning bör ges kontinuerligt till nya socialsekreterare.
- Ekonomistyrningen bör systematiseras så att exempelvis rapportering går att få i realtid. Likaså bör undersökas och fortlöpande stämmas av om de ekonomiska förutsättningarna för de egna verksamheterna är rimliga.

Bilaga 1 - Tabeller

Tabell 8: Öppna Jämförelser 2015 om social barn- och ungdomsvård

| | Helsingborg | Linköping | Lund | Södertälje | Umeå | Västerås | Örebro |
|--|-------------|-----------|------|------------|------|----------|--------|
| Aktuell överenskom. samverkan med primärvård | Nej | Nej | Ja | Nej | Ja | Ja | Ja |
| Handl. med socionomutb och minst tre års erfarenhet av barnutredningar | Inget svar | 68% | 81% | 63% | 69% | 63% | 77% |
| Användning standard bedömningsinstrument: Missbruk | Ja | Nej | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Användning standard bedömningsinstrument: Föräldraförmåga | Nej | Nej | Ja | Ja | Nej | Nej | Nej |
| Använt resultat från systematiska uppfölj för verks.utveckling av insatser öppenvård | Ja | Nej | Ja | Ja | Ja | Nej | Ja |
| Barn i familjer med långvarigt ekonomiskt bistånd (2013) | 5,2% | 5,4% | 2,2% | 5,6% | 2,8% | 1,6% | 3,3% |

Tabell 9: Köp av Individ och familj (IoF) totalt och i enskild regi³¹

| 2014 | Helsingborg | Umeå | Södertälje | Linköping |
|--------------------------------------|-------------|------|------------|-----------|
| Köp av IoF totalt, andel | 19% | 33% | 11% | 31% |
| IoF som utförs i enskild regi, andel | 14% | 29% | 9% | 26% |

³¹ KOLADA

Bilaga 2 - Studier om barn och unga i samhällets vård

Såväl svenska som norska registerstudier visar att barn klarar sig sämre inom flera områden efter en institutionsplacering jämfört med barn där man har valt andra typer av åtgärder. I en norsk undersökning konstateras att runt 60 procent av de ungdomar som hade varit på institution, fick ekonomiskt bistånd under en längre period efter placeringen³². Ungefär lika många hade inte slutfört någon gymnasieutbildning vid 25 års ålder. Liknande resultat har fastställts i en svensk undersökning³³. De som placerats av andra skäl än beteendeproblem hade en bättre situation som vuxna, men båda grupperna klarade sig betydligt sämre än normalpopulationen.

Dessa svaga resultat bekräftas även av annan en svensk registerstudie, som visar att 78 procent av de ungdomar som var ”dömda” till institutionsvistelse för straffbara handlingar begick nya brott efter vistelsen³⁴. I en studie konstaterades att 80 procent av ungdomarna begick brott efter utskrivningen från en svensk institution. En del av dessa ungdomar hade inte begått några kriminella handlingar före institutionsvistelsen. Efter placeringen brukade 70 procent narkotika, vilket kan jämföras med 60 procent före placeringen³⁵.

Att placera ungdomar med olika problem på samma institution medför en risk för negativ inlärning och ”smittoeffekt” och svårigheter att tillgodose deras olika behov.

Forskning indikerar att institutionsvistelser generellt kan vara en lämplig åtgärd för ungdomar med mycket avvikande beteende/problem, men däremot skadlig för mer välfungerande ungdomar, särskilt om dessa placeras på samma institution³⁶.

Omfattande forskningsgenomgångar pekar på vikten av att stärka fyra centrala skyddsprocesser³⁷:

- föräldrainvolvering och en fungerande familj
- förmåga till självreglering och självkontroll
- social kompetens
- skolanknytning/skolprestationer.

Flera metaanalyser visar att om inte dynamiska riskfaktorer på flera olika livsområden förändras är sannolikheten låg för att en institutionsvistelse ska lyckas³⁸.

Forskning har visat att även om institutionsbehandlingen varit framgångsrik går effekten förlorad när ungdomarna kommer tillbaka till samhället. Det finns därför en växande insikt om att det krävs mer komplexa insatser för att uppnå varaktiga positiva resultat. Flera forskare har dragit slutsatsen att en nyckelfaktor för att en placering ska lyckas³⁹ är att familjen involveras redan från början och ses som en resurs.

I en studie fick 120 sydsvenska barn som var aktuella för placering en standardiserad somatisk hälsokontroll, inklusive tandhälsoundersökning. Det resulterade i 99 specialistremisser från ansvarig läkare. Vartannat barn fick minst en remiss. Hälften av barnen mellan 7–17 år hade djupgående karies som krävde behandling⁴⁰. Utan hälsokontrollen hade de flesta av ohälsotillstånden sannolikt förblivit okända för de familjehem och institutioner där barnen placerades – och för socialtjänsten. En lokal studie av spädbarn i familjehem fann stora brister i socialtjänstens kommunikation med barnhälsovården vid placeringen⁴¹.

I allmänhet finns det inte mycket kunskap om hur institutionerna i Norden fungerar och om hur det går för ungdomarna. Det är en paradox att man lägger stora resurser på att placera ungdomar på institution, men mycket få resurser på att ta reda på hur de fungerar. I de nordiska länderna finns det inte några effektstudier, endast ett fåtal resultatstudier och ett antal registerstudier.

³² Kristofersen & Clausen, 2008

³³ Sallnäs & Vinnerljung, 2009

³⁴ Petterson, 2010

³⁵ Levin, 1998

³⁶ Latessa & Lowenkamp, 2006; Andrews & Bonta, 2010

³⁷ Tolan et al., 2007; Ferrer-Wreder et al., 2005

³⁸ Andrews & Bonta, 2010.

³⁹ Plant och Panzerella, 2009; Leichtman et al., 2001

⁴⁰ Kling & Nilsson, under tryckning

⁴¹ Fiedler Backteman et al, 2014.

Bilaga 3 - SWOT

I bilden nedan åskådliggörs en SWOT⁴²- analys av stadens arbete med placeringar.

Det är intervjupersonernas sammanfattande synpunkter som ligger till grund för SWOTen.

| | |
|---|--|
| Styrkor | Svagheter |
| <ul style="list-style-type: none">• Många är engagerade• Väl förankrad idé om att minska externa och öka interna lösningar• Stor kommun i förhållande till närområdet• Sakkunniga, ökat administrativt stöd, förstärkt introduktion för att underlätta arbetet | <ul style="list-style-type: none">• Många slutar/stor andel nyexad personal/konkurrens om socialsekreterare• Stressad arbetssituation• Relativt ny organisation som inte satt sig• Ej konkurrensmässiga löner• Kommunikation når inte fram |
| Möjligheter | Hot |
| <ul style="list-style-type: none">• Statliga medel som räddar ekonomin• Gemensamma överenskommelser med andra kommuner och Region Skåne | <ul style="list-style-type: none">• Fortsatt "flykt" av socialsekreterare, får bättre lön i andra kommuner• Oplanerat många flyktingar kommer• Oförutsedda händelser som kräver snabba lösningar• Omställningsfas till hemmalösningar kräver samtidigt placeringslösningar - kostsamt |

⁴² SWOT står för Strengths, Weaknesses, Opportunities och Threats (styrkor, svagheter, möjligheter och hot) och är ett strategiskt verktyg i syfte att identifiera, granska och utvärdera styrkor, svagheter, möjligheter och hot avseende den egna organisationen och dess omvärld.