

Revisionsrapport

Avtal institutionsplaceringar

Söderhamns kommun

*Karin Magnusson
Malou Olsson*

Oktober 2014



Innehållsförteckning

| | |
|--|----------|
| Sammanfattning | 3 |
| 1. Inledning | 1 |
| 1.1. Bakgrund | 1 |
| 1.2. Revisionsfråga och revisionskriterier | 2 |
| 1.2.1. Avgränsning | 2 |
| 1.3. Metod | 2 |
| 2. Granskningsresultat | 4 |
| 2.1. Har Socialnämnden uppföljning och kontroll av utvecklingen avseende kommunens behov av institutionsplatser? | 4 |
| 2.1.1. Iakttagelser | 4 |
| 2.1.2. Revisionell bedömning | 5 |
| 2.2. Finns det ett tillfredsställande utbud av avtalade institutionsplatser? | 5 |
| 2.2.1. Iakttagelser | 5 |
| 2.2.2. Revisionell bedömning | 5 |
| 2.3. Råder det en god avtalsföljsamhet vid placeringar av barn- och unga. | 5 |
| 2.3.1. Iakttagelser | 5 |
| 2.3.2. Revisionell bedömning | 6 |

Sammanfattning

Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att kommunen upphandlar institutionsplatser, om det inte råder särskilda förhållanden.

Utifrån genomförd riskanalys har Söderhamns kommuns revisorer beslutat att uppdra åt PwC att genomföra en granskning avseende avtalstrohet i samband med användande av institutionsvård.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden saknar en tillfredställande intern kontroll vad det gäller avtalstrohet i samband med placeringar av barn och unga på institution. Nämnden följer varje månad hur behovet av placeringar utvecklas samt kostnadsutvecklingen. Vår bedömning avseende brister i de interna kontrollerna grundar vi på följande:

- Verksamheten har under de senaste åren inte haft förutsättningar att rapporterat annat än befintlig statistik till nämnden vad det gäller förekomst av placeringar. Det innebär att nämnden inte har en klar bild av orsakerna till att behovet av institutionsplaceringar ökar eller vilken typ av placeringsalternativ som efterfrågas.
- En fjärdedel av de som besvarar enkäten uppger att de till liten del eller inte alls genomför placeringar på hem som har ramavtal. Genom granskning av avtal kan vi konstatera att det har skett en märkbar förbättring av avtalsföljsamheten mellan 2012 och 2013, men att det trots det är mindre än 30 % av placeringarna som sker på institutioner där det finns ramavtal.
- Vi rekommenderar att avvikelserrapport alltid lämnas i de fall då avtal tecknas utanför gällande ramavtal. Avvikelse rapporten bör innehålla en motivering till varför icke avtalad institution använts.
- Vi kan också konstatera att endast i tre av de 14 placeringar som under år 2013 genomfördes utifrån gällande ramavtal fanns ett specifikt upprättat avtal som klargjorde placeringsperioden.
- Tre av de nio personer som besvarat enkäten uppger också att de till liten del eller inte alls känner till vilka institutioner enligt gällande avtal som skall användas vid placeringar av barn och unga (0-20 år).
- Vår bedömning är att nämnden behöver vidta en rad åtgärder för att förbättra uppföljning av placeringar och avtalstroheten i verksamheten.

1. Inledning

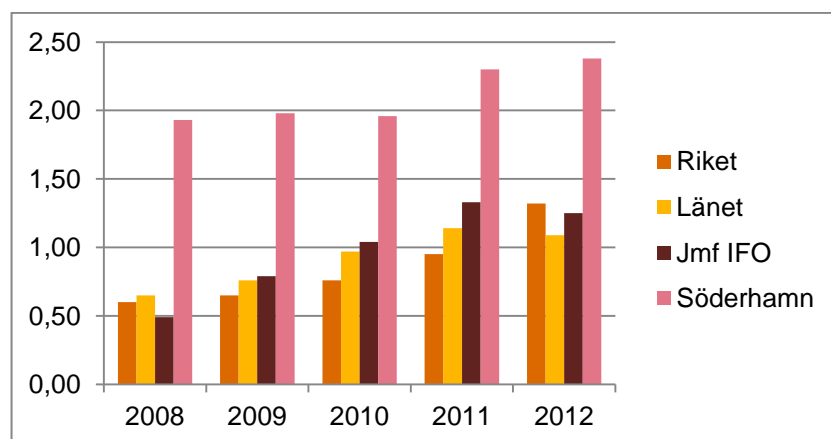
1.1. Bakgrund

Placering på institution är en insats som kräver kvalificerat åtagande och är höga kostnader för kommunen. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer krav på att kommunen upphandlar institutionsplatser, om det inte råder särskilda förhållanden.

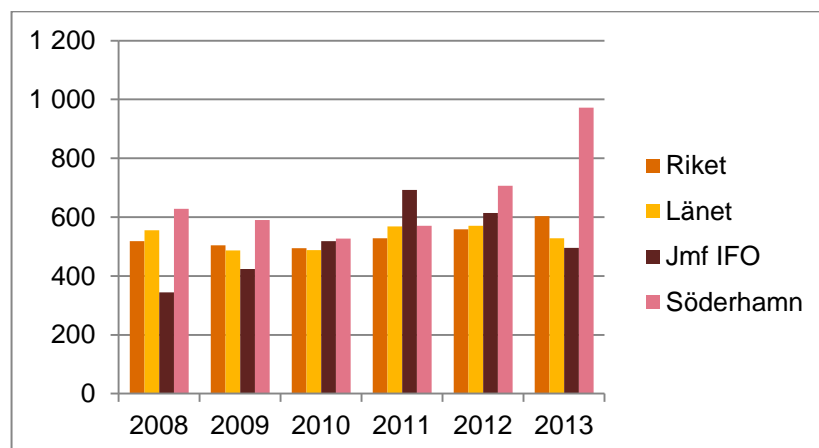
Söderhamns kommun hade 2012 ett högre antal vårddyggn i institutionsvård/ invånare 0-20 år samt relativt höga kostnader i jämförelse med riket och i jämförelse med jämförbara kommuner.

Utifrån genomförd riskanalys har Söderhamns kommuns revisorer beslutat att uppdra åt PwC att genomföra en granskning avseende avtalstrohet i samband med användande av institutionsvård.

Söderhamn har många vårddyggn per invånare i åldern 0-20 år för åren 2008-2012.



Kostnaderna för Institutionsvård har ökat över tid för tiden 2008-2013.



1.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga.

Har socialnämnden tillfredställande intern kontroll vad det gäller avtalstrohet i samband med placeringar av barn och unga på institution.

Bedömning görs utifrån granskning av följande revisionskriterier:

- *Socialnämnden har uppföljning och kontroll av utvecklingen med avseende på kommunens behov av institutionsplatser.*
- *Verksamheten uppfattar att det finns ett tillfredsställande utbud av avtalade institutionsplatser.*
- *Det råder en god avtalsföljsamhet vid placeringar av barn- och unga.*

1.2.1. Avgränsning

Institutionsplaceringar rör i huvudsak barn och unga och beviljas av socialtjänsten. Granskningen avgränsas därmed till att gälla barn och unga (0-20 år).

1.3. Metod

Genomgång av befintliga avtal avseende institutionsplatser.

Intervju har utförts under maj månad 2014 med personer inom individ- och familjeomsorgen med ledande befattning:

- Socialchef
- Verksamhetschef familjeenheten
- Socialnämndens ordförande.

En enkät skickades ut till berörd personal inom individ och familjeomsorgen den 21 maj 2014 med en påminnelse att svara på enkäten den 27 maj. När sista datum för enkäten utgått, 2 juni, hade endast två svar inkommit av 19 utskick.

Efter återkoppling med revisorerna beslutades att ny enkät skulle utgå i mitten av augusti då personalen kommit tillbaka från semestern.

Det nya utskicket av enkät skickades den 20 augusti 2014 med en påminnelse att svara på enkäten den 26 augusti. Sista svarsdatum var 30 augusti. Enkäten påvisar en svarsfrekvens om 43 %.

Enkäten bygger på påståenden om tydlighet hur man skall gå tillväga vid placering på institution, om det sker uppföljningar för att säkerställa att placeringar sker enligt gällande rutiner för institutionsplaceringar, att utbudet av institutionsplatser är tillfredsställande samt om man känner till vilka institutioner enligt gällande avtal som skall användas vid placeringar. Svartalternativen är ”instämmer helt”, ”instämmer i huvudsak” instämmer till liten del”, ”instämmer inte alls” och ”vet ej”.

Granskning av samtliga nya placeringar på institution 2012-2013.

Vid genomförd granskning har vi tagit del av dokument:

- *Förteckning över ramavtal Söderhamns kommun*
- *Samtliga ramavtal mellan Söderhamns kommun och respektives avtalspartner*
- *Sammanställning av samtligas placeringar under 2012-2013*
- *Avtal avseende klientplaceringar*
- *Interna rutiner vid placeringar*
- *Avtalsmall för Familjehem – stadigvarande*
- *Avtalsmall – tillfällig placering*
- *Processkarta – tillfälliga placeringar (ej jourfamilj)*
- *SN protokoll*

Rapporten har under perioden 2014-09-30 – 2014-10-06 varit ute på faktaavstämning hos de som deltagit vid intervjuer.

Efter faktaavstämning framgår att individ och familjeomsorgen nu har anställt en placeringssamordnare.

2. Granskningsresultat

2.1. Har Socialnämnden uppföljning och kontroll av utvecklingen avseende kommunens behov av institutionsplatser?

2.1.1. Iakttagelser

Upphandlade ramavtal för Söderhamns kommun avseende institutionsplaceringar förlängdes under hösten 2014 då dessa löpte ut. Avtalen är nu gällande till och med 2016-08-12. Ramavtalen avser Bollnäs, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ovanåker samt Söderhamns kommuner inom Gävleborgs län.

Varje berörd kommun kommer inför upphandlingen 2016 att utse en kontaktperson. Kontaktpersonerna kommer att ansvara för att utbyta erfarenheter mellan kommunerna och att ta fram en gemensam kravspecifikation för kommande upphandling. Upphandlingen kommer att aviseras via Inköp Gävleborg.

Individ och familjeomsorgen inom Söderhamns kommun har idag inte någon funktion med ansvar för att följa upp användandet av olika placeringsalternativ samt att handläggarna använder placeringsalternativ i enlighet med gällande rutiner och riktlinjer. De intervjuade ger uttryck för att avsaknaden av en sådan funktion innebär sämre kontroll över orsakerna till kostnadsutvecklingen. En placeringssamordnare kan också påverka kostnadsutvecklingen genom att systematiskt följa upp gjorda placeringar och utvärdera dessa utifrån möjlighet till alternativa behandlingar eller insatser som på ett bättre sätt stämmer överens med den enskildes behov. Verksamheten har tidigare haft en sådan funktion och planerar att inrätta en sådan funktion under hösten 2014. Vi har inte inom ramen för granskningen haft möjlighet att bekräfta att det är på gång.

Vid granskning av Socialnämndens protokoll och övriga handlingar framkommer att Socialnämnden följer upp förvaltningens användande och behov av institutionsplaceringar via delårs- och helårsredovisningar, interkontrollplan samt via månadsrapporteringar vid Socialnämndens möten. Uppföljning sker via statistik.

Vid genomförd intervju har socialnämndens ordförande uttryckt att en förklaring till att kommunen 2012 hade ett högre antal vård dygn i institutionsvård för invånare 0-20 år samt högre kostnader i jämförelse med riket i jämförelse med jämförbara kommuner kan vara att det har varit en hög personalomsättning och svårigheten att säga nej till placering. Verksamheten uttrycker också att det har tillkommit målgrupper som tidigare inte fått den hjälp som de varit i behov av. Ett exempel på sådan målgrupp är personer som utsatts för hedersrelaterat våld. Det senare anses dock inte vara en orsak till skillnaden i jämförelse med jämförbara kommuner.

2.1.2. Revisionell bedömning

Vår bedömning är att socialnämnden genom hel- och delårsrapporter, interkontrollplanen och månatliga avstämningar i nämnden har en god kontroll avseende verksamhetens behov av institutionsplatser.

Vi har dock noterat att nämnden saknar en kartläggning av orsakerna till att behovet av institutionsplatser ökar. Vår bedömning är att det är väsentligt för nämnden att skaffa sig den kunskapen med anledning av den utveckling som varit.

Vid faktaavstämning framgår att en placeringsamordnare har anställts vid individ och familjeomsorgen.

2.2. Finns det ett tillfredsställande utbud av avtalade institutionsplatser?

2.2.1. Iakttagelser

Vid placeringar där även barnpsykiatri finns inkopplad i ärendet önskar verksamhetschef inom IFO en bättre samverkan tillsammans med BUP. Detta önskas även beaktas vid den kommande ramavtals upphandling.

Socialnämnden ger uttryck för att det i kommunen saknas boende för personer med skyddad identitet. Det innebär att dessa personer måste placeras långt ifrån Söderhamn.

Enligt de kommentarer som inkommit vid genomförd enkätundersökning så uppfattar flera av de berörda att de tvingas använda leverantörer som saknar ramavtal då det saknas platser vid avtalade institutioner.

Institutionsplatserna är placerade förhållandevis nära Söderhamns kommun, till exempel Uppsala, Kramfors samt utanför Gävle. Hemmens geografiska placering är idag närmare Söderhamn än de varit tidigare.

2.2.2. Revisionell bedömning

Utifrån genomförda iakttagelser är vår bedömning att det inte finns ett tillfredsställande utbud av avtalade institutionsplaceringar. Nämnden bör inför kommande upphandlingar av ramavtal för institutionsplaceringar säkerställa att verksamhetens erfarenheter och behov tas tillvara för att på bästa sätt utforma förfrågningsunderlag och skalkrav.

2.3. Råder det en god avtalsföljsamhet vid placeringar av barn- och unga.

2.3.1. Iakttagelser

Utifrån den granskning som vi genomfört av gjorda placeringar 2012 och 2013 kan vi konstatera att:

- Det 2012 genomfördes totalt 55 placeringar

- Av dessa 55 placeringar har vi funnit 14 tecknade avtal mellan Söderhamns kommun och placeringspart
 - Sju placeringar är gjorda i enlighet med gällande ramavtal
 - Av dessa sju placeringar kan två verifieras genom avtal mellan leverantör och Söderhamns kommun. I dessa två avtal har samtliga de uppgifter som bör finnas enligt vår granskningsmall och det finns dygnspriser som stämmer överens med gällande ramavtal.
 - I övriga fem placeringar som är gjorda på hem där det finns ramavtal har särskilda avtal för den specifika placeringen inte upprättats varför dessa inte kan kontrolleras inom ramen för genomförd granskning.
-
- 2013 genomfördes 50 placeringar.
 - Av dessa 50 placeringar under 2013 har vi tagit del av 21 tecknade avtal mellan Söderhamns kommun och placeringspart.
 - 14 placeringar är enligt gällande ramavtal
 - Tre av de placeringar som är gjorda på hem med ramavtal har ett specifikt avtal upprättat för den aktuella placeringen
 - Samtliga tre avtal som nämns i ovanstående punkt innehåller de uppgifter som kontrollerats i samband med granskningen. Angivna dygnspriser överensstämmer med vad som finns angivet i gällande ramavtal.
 - Sex av de 14 placeringarna kan inte kontrolleras då dessa avtal inte återfinns i det material som revisionen tagit del av i samband med granskningen.

Enligt genomförd enkät så uppfattar fem av åtta svarande att de inte alls eller till liten del att det är tydligt hur de ska gå tillväga vid val av institution för placering av barn. Sex av nio svarar att de helt eller i huvudsak känner till vilka institutioner enligt gällande avtal som ska användas vid placeringar.

2.3.2. Revisionell bedömning

Vår bedömning är att det inte råder någon god avtalsföljsamhet i Söderhamns kommun avseende placering av barn och unga. Detta utifrån att så många placeringar görs utanför gällande ramavtal. Vår bedömning är att avtalsföljsamheten måste förbättras. Vi rekommenderar att avvikelserapport alltid lämnas i de fall då avtal tecknas utanför gällande ramavtal. Avvikelse rapporten bör innehålla en motivering till varför icke avtalad institution använts.

Vår bedömning är vidare att det finns brister i upprättande av avtal och att sådana ofta saknas. Nämnden måste säkerställa att det finns rutiner och arbetssätt som säkerställer att det upprättas avtal.

Ange datum

Ange namn

Karin Magnusson

Ange namn

Lars-Åke Ullström