



# Placerade barn och unga på HVB

## Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2022-18

Beslutad av revisorskollegiet: 2022-06-21



## Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp omsorg: Pia Landgren (sammankallade), Bo Adamsson, Rune Andersson, Claes Carlsson, Jan Danielsson, Göran Hellberg och Berit Sjövall.

Sakkunniga från revisionskontoret: Linda Gustavsson, kommunal yrkesrevisor, Lina Burström Bennehult, kommunal yrkesrevisor och Helena Hafstrand, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor.

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Malmö stad/Apelöga

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>4</b>
1.1	Rekommendationer .....	6
<b>2</b>	<b>Granskningens utgångspunkter</b> .....	<b>6</b>
2.1	Inledning.....	6
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	7
2.3	Revisionskriterier .....	8
2.4	Metod .....	9
2.5	Avgränsningar .....	10
<b>3</b>	<b>Organisation</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Resultat av granskningen</b> .....	<b>10</b>
4.1	Handläggning inför och under placering .....	11
4.2	Rätt till utbildning .....	17
4.3	Upphandling och fakturahantering.....	21
4.4	Övergripande uppföljning .....	27

# 1 Slutsats

Syftet är att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämndens arbete med placerade barn och unga på HVB sker i enlighet med lagstiftning och föreskrifter, samt om det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll av detta arbete. Syftet är även att bedöma om grundskolenämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden säkerställer att placerade barn och unga får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Utifrån genomförd granskning är den sammanvägda bedömningen att arbetsmarknads- och socialnämndens arbete avseende placerade barn och unga på HVB i huvudsak sker i enlighet med lagstiftning och föreskrifter, samt att det i huvudsak finns en tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet. Den sammanvägda bedömningen är dock att arbetsmarknads- och socialnämndens interna kontroll inte är helt tillräcklig vid köp av plats på HVB. Den sammanvägda bedömningen är även att grundskolenämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden inte helt säkerställer att placerade barn och unga får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Bedömningen är att handläggning som rör placering av barn och unga på HVB i huvudsak bedrivs i enlighet med lagstiftning och föreskrifter inom området. Exempelvis fattas beslut om placering och uppföljning sker där barnet eller den unge och vårdnadshavare görs delaktiga. Vidare upprättas vård- och genomförandeplaner. I granskningen har det dock framkommit vissa brister som rör handläggningen. Exempelvis prioriteras inte alltid beställning av hälso- och tandvårdsundersökning i anslutning till placering, vilket hänger samman med långa väntetider hos Region Skåne. Att ta del av resultat från hälso- och tandvårdsundersökning är viktigt för att kunna planera åtgärder som innebär att barnet eller den unge kan få sina behov av hälso- och sjukvård samt tandvård tillgodosedda. Vidare visar granskningen att barnet eller den unge och vårdnadshavare inte alltid görs tillräckligt delaktiga i att formulera innehållet i vårdplanen. Då vårdplanen ytterst handlar om socialtjänstens syfte och mål med vården på HVB är det av vikt att barnet eller den unge och vårdnadshavare görs delaktiga i arbetet.

En placering på HVB innebär ett stort antal arbetsmoment som ofta ska genomföras under en kort tidsperiod. I granskningen har det framkommit att olika typer av arbetsmoment i handläggningen kan dra ut på tiden eller glömmas bort. Att samtliga arbetsmoment genomförs i tid är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv, men även för att få en god och effektiv vård. Flera intervjuade kopplar samman detta med hög arbetsbelastning, stor personalomsättning

samt att många socialsekreterare är oerfarna i yrket. I detta sammanhang bör även påpekas att granskningen visar att kärnprocessen och dess rutiner inte ger ett tillräckligt stöd i verksamheten.

Enligt lagstiftning ska det finnas en fungerande samverkan mellan socialtjänst och skola i frågor som rör barn och unga. Bedömningen är att det finns brister gällande samverkan mellan grundskolenämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden när barn och unga placeras utanför Malmö. Bristerna rör främst informationsutbyte och otydlighet i ansvarsfördelning när skolplacering för placerade barn och unga i annan kommun dröjer. Bristerna i samverkan kan leda till att barn och unga som är eller har varit placerade på HVB i en annan kommun inte alltid får en skolplacering skyndsamt. Bristande samverkan innebär även att grundskolenämndens arbete med skolpliktsbevakning, i enlighet med skollagen, för dessa barn och unga inte fungerar fullt ut. En fungerande skolgång är en viktig rättighet och skyddsfaktor, därför är det av största vikt att detta arbete fungerar.

Bedömningen är att det finns en inte helt tillräcklig intern kontroll avseende köp av extern HVB-plats, då lagstiftning och interna rutiner inte följs vid köp av plats på externt HVB. Bedömningen är även att den interna kontrollen vid fakturahantering är tillräcklig. Sedan 2020 har det inte funnits något ramavtal att avropa från vid köp av plats på HVB på grund av att Skånes kommuners upphandling har överprövats, vilket har lett till förseningar. I granskningen har det blivit tydligt att socialsekreterare och chefer inte alltid har kännedom om de regler och rutiner som gäller vid köp av plats på externt HVB utanför ramavtal. Exempelvis finns brister avseende dokumentation, det görs ingen systematisk prisjämförelse mellan likvärdiga leverantörer och det görs inte alltid kontroll av att HVB:t har tillstånd hos IVO. Då Konkurrensverket för flera år sedan uppmärksammade brister avseende upphandling, och vite utdömdes 2021, borde nämnden ha ett fungerande arbete gällande upphandling. Att arbete gällande upphandling fungerar vid köp av plats på HVB är av vikt, exempelvis för att undvika ytterligare vitesbelopp men även för att säkerställa att nämnden får maximalt värde vid köp och för att se till att det finns ett förtroende för nämnden som köpare.

Enligt kommunallagen och Malmö stads budget ska verksamhet och ekonomi följas upp. Bedömningen är att det i huvudsak finns en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende placerade barn och unga på HVB. Granskningen visar dock att nämnden bör utveckla riskanalysen och ytterligare stärka arbetet med kontroller inom området. I granskningen har det framkommit att det pågår ett utvecklingsarbete som rör placerade barn och unga på

HVB. Exempelvis ska kärnprocessen revideras under 2022 i de delar som rör placerade barn och unga på HVB, och utveckling av övergripande uppföljning av kvaliteten i verksamheten pågår. Vidare har funktioner inrättats för att ge stöd vid köp av plats på HVB. För att stärka samverkan och öka kompetensen avseende placerade barn och ungas skolgång har ett nytt nätverk bildats mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och grundskoleförvaltningen.

I granskningen har det blivit tydligt att det finns ett stort engagemang hos personal som på olika sätt är involverade i arbetet med placerade barn och unga på HVB. Det har även blivit tydligt att denna typ av ärenden ofta prioriteras framför andra då det finns en medvetenhet i verksamheten utifrån det särskilda ansvar som finns för barn och unga som placeras utanför hemmet.

## 1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer.

**Arbetsmarknads- och socialnämnden och grundskolenämnden rekommenderas att:**

- Säkerställa att det sker en tillräcklig samverkan så att barn och unga som är eller har varit placerade på HVB i en annan kommun får en skolplacering skyndsamt.

**Arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att:**

- Säkerställa att grundskolenämnden skyndsamt får information när barn och unga placeras i en annan kommun.
- Säkerställa att köp av plats på externt HVB för barn och unga sker i enlighet med lagstiftning och interna rutiner.

**Grundskolenämnden rekommenderas att:**

- Stärka arbetet med skolpliktsbevakning för barn och unga som är placerade i andra kommuner.

## 2 Granskningens utgångspunkter

### 2.1 Inledning

Utgångspunkten är att barn och unga ska bo tillsammans med sina föräldrar, men om behov finns kan socialtjänsten placera barn och unga utanför det egna



hemmet. En sådan placering är ett stort ingrepp i det enskilda barnets eller den unges liv. Det är därför mycket viktigt att vården som ges är trygg, säker och utgår från varje barns eller ungdoms specifika behov av stöd och hjälp.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har det övergripande ansvaret för att placerade barn och unga får rätt stöd och hjälp under placeringstiden. I detta ingår ett särskilt ansvar för att se till att placerade barn och unga får god vård, lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver. Grundskolenämnden har ansvar för att bevaka att skolplikten uppfylls när skolpliktiga barn och unga placeras i en annan kommun, och att erbjuda skolplacering när barnet eller den unge återvänder till Malmö.

Det finns tre olika placeringsformer: HVB (hem för vård eller boende), familjehem och stödboende. Den här granskningen omfattar placeringar av barn och unga på HVB. Ett HVB är ett hem som förenar behandling med boende. Ett HVB kan bedrivas av en kommun, ett privat bolag, en förening, stiftelse eller enskild person. De särskilda ungdomshemmen som drivs av statens institutionsstyrelse (SiS) räknas också som HVB.<sup>1</sup>

Under 2021 hade 625 barn och unga mellan 0–20 år en pågående placering på HVB inom arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet. Av dessa var cirka hälften mellan 13–17 år. Av samtliga institutionsplacerade barn och unga var cirka hälften placerade på externa HVB i privat regi, övriga var placerade på HVB i nämndens regi eller på SiS särskilda ungdomshem.<sup>2</sup> Nämndens kostnader för vård på HVB avseende barn och unga uppgick under 2021 till totalt cirka 329 miljoner kronor. Av dessa avsåg cirka 71 miljoner kronor placering på SiS, och cirka 80 miljoner kronor placering på nämndens interna HVB. Resterande cirka 178 miljoner kronor avsåg placering på externa HVB.<sup>3</sup>

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under 2022 granska arbetsmarknads- och socialnämndens styrning, uppföljning och verksamhet avseende placerade barn och unga på HVB. Granskningen omfattar även grundskolenämnden i de delar som rör placerade barn och ungas rätt till utbildning.

## 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämndens arbete med placerade barn och unga på HVB sker i enlighet med lagstiftning och föreskrifter,

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsens handbok - Placerade barn och unga (2020), s. 90

<sup>2</sup> Barn och unga i samhällsvård 2021 (ASN 2022-05-24), s.14 ff.

<sup>3</sup> Verksamhetsmått arbetsmarknads- och socialförvaltningen (2022-05-20)

samt om det finns en tillräcklig styrning, uppföljning och intern kontroll av detta arbete. Syftet är även att bedöma om grundskolenämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden säkerställer att placerade barn och unga får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

- Bedrivs det en ändamålsenlig handläggning inför och under placering av barn och unga på HVB?
- Säkerställs att placerade barn och unga på HVB får sin rätt till utbildning tillgodosedd?
- Finns det en tillräcklig intern kontroll avseende köp av extern HVB-plats och fakturahantering?
- Finns det en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende placerade barn och unga på HVB?

## 2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Socialtjänstlagen (2001:453), SoL
- Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU
- Skollagen (2010:800)
- Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS



- Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten - Placerade barn och unga (2020)
- Samverkan socialtjänst skola – Obruten skolgång för placerade barn och unga (2021). Struktur för samverkan mellan socialtjänst och skola. Skolverket, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Malmö stads budget 2022 (beslutad av kommunfullmäktige 2021-11-17)
- Reglemente för intern kontroll (beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-20)
- Arbetsmarknads- och socialnämndens delegationsordning (beslutad av arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-01-02, senast reviderad 2022-01-27)
- Riktlinjer för ekonomisk styrning (beslutade av arbetsmarknads- och socialnämnden 2020-09-23, senast beslutade 2022-02-24)
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningens riktlinjer för stöd, myndighetsutövning och insatser till barn och unga (beslutade av arbetsmarknads- och socialnämnden 2017-11-28)
- Kärnprocess barn- och ungdomsvård ASF (arbetsmarknads- och socialförvaltningen på Komin)
- Tillfällig rutin för placering hos externa vårdgivare med anledning av avtalsförsening på Skånes kommuner 2022 (beslutad av arbetsmarknads- och socialförvaltningens direktör 2020-09-14, senast reviderad 2022-04-19)
- Lathund vårdfakturor i Ekot (arbetsmarknads- och socialförvaltningen 2021-06-22)

## 2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har intervjuer och dokumentstudier genomförts. Det har även genomförts en granskning av elva placerade barn och ungas sociala journaler. Vidare har stickprovskontroll genomförts av 22 fakturor som avser externt placerade barn och unga.

Inom arbetsmarknads- och socialnämnden har intervjuer skett med avdelningschef, enhetschef, sektionschefer, förste socialsekreterare, socialsekreterare och

assistenter. Intervjuer har även skett med controllers, ekonom, upphandlingsstrateg, personal som arbetar med insatser samt personal från centrala förvaltningen.

Inom grundskolenämnden har intervjuer skett med utbildningschef, rektorer samt chef och personal som arbetar med skolpliktsbevakning.

Sammantaget har cirka 55 personer intervjuats i granskningen. Förvaltningarna har gjort en faktagranskning av rapporten.

## 2.5 Avgränsningar

Granskningen har genomförts under perioden mars till juni 2022.

Granskningen har avgränsats till arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet inom enhet ungdom i verksamhetsområdet individ- och familj. Granskningen avser inte kvaliteten av vård eller behandling på HVB för barn och unga.

## 3 Organisation

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens organisering av kärnverksamheten är uppdelad i tre verksamhetsområden. I verksamhetsområdet individ- och familj återfinns myndighetsutövning gällande barn och unga, med ansvar för att bland annat fatta och verkställa beslut om placering av barn och unga på HVB, samt följa upp vården.

Inom grundskoleförvaltningen hanteras skolplacering och skolpliktsbevakning av skolplacersenheten.

## 4 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar och eventuella rekommendationer. Därefter följer en redogörelse av iakttagelser, det vill säga de intervjusvar, dokumentstudier och stickprov som ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

## 4.1 Handläggning inför och under placering

Bedrivs det en ändamålsenlig handläggning inför och under placering av barn och unga på HVB?

### 4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att det bedrivs en i huvudsak ändamålsenlig handläggning inför och under placering av barn och unga på HVB. I granskningen har dock vissa brister identifierats såsom delaktighet vid upprättande av vårdplan, att inte samtliga arbetsmoment görs i tid samt att beställning av hälso- och tandvårdsundersökning inte alltid prioriteras i anslutning till att placering inleds.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ska den som bedriver socialtjänst identifiera, beskriva och fastställa de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet.<sup>4</sup> Granskningen visar att det finns processer och rutiner som rör placering av barn och unga på HVB. Dock ger styrdokumentet inte ett tillräckligt stöd i verksamheten då de upplevs som svårtillgängliga och inte alltid är uppdaterade. Granskningen visar att det pågår ett utvecklingsarbete med att revidera kärnprocessen med tillhörande rutiner. För de delar som handlar om placering av barn och unga på HVB ska detta arbete påbörjas under hösten 2022.

Inför placering i ett HVB ska ett placeringsbeslut fattas<sup>5</sup>, och en vårdplan upprättas.<sup>6</sup> Granskningen visar att placeringsbeslut fattas och att vårdplaner upprättas. Samtidigt visar granskningen att barnet eller den unge och vårdnadshavare inte alltid görs tillräckligt delaktiga i att formulera innehållet i vårdplanen. Enligt Socialstyrelsens handbok om placerade barn och unga ska vårdplanen så långt som möjligt upprättas i samråd med barnet eller den unge och vårdnadshavare.<sup>7</sup> Barn och ungas rätt till delaktighet regleras även i barnkonventionen.<sup>8</sup>

Socialtjänsten ska, om det inte är uppenbart att det inte behövs, underrätta regionen om att ett barn eller en ung person ska erbjudas en hälsoundersökning i

---

<sup>4</sup> 4 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

<sup>5</sup> 5 kap. 1 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende

<sup>6</sup> 11 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>7</sup> Socialstyrelsens handbok – Placerade barn och unga - handbok för socialtjänsten (2020) s.130

<sup>8</sup> Artikel 12 Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen)

anslutning till att vård utanför det egna hemmet inleds.<sup>9</sup> I nämndens riktlinjer anges att en tandvårdsundersökning ska beställas i samband med en sådan hälsoundersökning.<sup>10</sup> Detta framgår även av Region Skånes vårdprogram för hälsoundersökningar.<sup>11</sup> Granskningen visar att det är långa väntetider till hälsoundersökningar, och att det ibland leder till att socialsekreterare inte prioriterar att beställa en sådan i anslutning till att placering inleds. Vid tidpunkten för granskningen var väntetiden till hälsoundersökning cirka sex månader. Vidare visar granskningen att tandvårdsundersökning inte alltid beställs. Granskningen visar även att det förs en dialog med region Skåne om väntetider till hälsoundersökning och att regionen vidtagit åtgärder för att förkorta väntetiderna.

Enligt socialtjänstlagen ska nämnden noga följa placerades vård genom regelbundna personliga besök, enskilda samtal med barnet eller den unge, samtal med den som tagit emot barnet eller den unge och samtal med vårdnadshavare. Nämnden ska särskilt uppmärksamma den unges hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående.<sup>12</sup> Motsvarande skrivning finns även i LVU.<sup>13</sup> I både socialtjänstlagen och LVU anges även att barn och unga ska få relevant information, och ges möjlighet att framföra sina åsikter.<sup>14</sup>

Granskningen visar att socialsekreterarna följer vården genom avstämningar och uppföljningsmöten, samt gör barnet eller den unge och dennes vårdnadshavare delaktiga i uppföljningen. Granskningen visar vidare att socialsekreterarna har löpande kontakt med barnet eller den unge. Journalgranskning visar dock att det inte alltid finns dokumenterat att enskilt samtal skett med barnet eller den unge i samband med uppföljningsmöte. Granskningen visar även att majoriteten av socialsekreterarna följer upp barnets eller den unges hälsa, skolgång, beteende och kontakt med anhöriga. Dock anser några att det inte är helt tydligt på vilket sätt vården ska följas upp.

I socialtjänstlagen anges att en genomförandeplan över vården ska upprättas för barn och unga som är placerade på HVB.<sup>15</sup> Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd ska socialtjänsten verka för att barnet eller den unge och

---

<sup>9</sup> 11 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>10</sup> Arbetsmarknads- och socialförvaltningens riktlinjer för stöd, myndighetsutövning och insatser till barn och unga (ASN 2017-11-28) s.13

<sup>11</sup> [Hälsoundersökning på begäran av socialnämnd - Vårdgivare Skåne \(skane.se\)](https://www.skane.se/regionen/om-regionen/om-regionen/halsoundersokning-pa-begaran-av-socialnamnd-vardgivare-skane)

<sup>12</sup> 6 kap 7 b § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>13</sup> 13 a § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

<sup>14</sup> 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) och 36 § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

<sup>15</sup> 11 kap. 3 § socialtjänstlagen (2011:453)

vårdnadshavare deltar i arbetet med att upprätta, följa upp och vid behov revidera genomförandeplanen.<sup>16</sup> Granskningen visar att det finns genomförandeplaner och att barnet eller den unge görs delaktig i att upprätta den. Granskningen visar även att genomförandeplanen används vid uppföljning av vården.

Nämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården på HVB fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.<sup>17</sup> Detsamma gäller vid omprövning av vård enligt LVU.<sup>18</sup> Granskningen har inte visat annat än att beslut om överväganden och omprövningar av vården fattas inom lagstadgad tid.

Granskningen visar även att vissa arbetsmoment i samband med placering, exempelvis att stoppa utbetalning av barnbidrag och hantera föräldrarnas ersättningskyldighet kan ta lång tid, eller ibland glömmas bort. Granskningen visar även att uppdatering av barnets eller den unges journal inte alltid sker löpande. Enligt Socialstyrelsens föreskrifter ska åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförande eller uppföljning av en insats fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen.<sup>19</sup>

#### **4.1.2 Lakttagelser som ligger till grund för bedömning**

##### **4.1.2.1 Kärnprocessen och riktlinjer**

I november 2017 fattade nämnden beslut om riktlinjer för stöd, myndighetsutövning och insatser till barn och unga.<sup>20</sup> Riktlinjerna reviderades senast i november 2020. I riktlinjerna finns bland annat ett avsnitt om barn och unga i dygnsvård. Det finns vidare en kärnprocess för barn- och ungdomsvård som består av ett antal delprocesser och skriftliga rutiner, bland annat gällande placering av barn och unga på HVB.<sup>21</sup>

Samtliga intervjuade uppger att de känner till kärnprocessen och rutiner som rör placering av barn och unga på HVB. Flera intervjuade socialsekreterare uppger samtidigt att de inte använder kärnprocessen då den är svår att söka i

---

<sup>16</sup> 7 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende

<sup>17</sup> 6 kap. 8 § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>18</sup> 13 § lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU (1990:52)

<sup>19</sup> 4 kap. 9 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation som bedrivs i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS

<sup>20</sup> Arbetsmarknads- och socialförvaltningens riktlinjer för stöd, myndighetsutövning och insatser till barn och unga (ASN 2017-11-28)

<sup>21</sup> Kärnprocess barn- och ungdomsvård ASF

och inte alltid är uppdaterad, exempelvis vad gäller fungerande länkar. Vidare uppger flera intervjuade att kärnprocessen utgår från placeringar där det finns god framförhållning, trots att placeringar ofta är brådskande.

Flera intervjuade chefer och stabspersonal uppger att det pågår ett arbete med att uppdatera och revidera kärnprocessen för att den ska ge ett bättre stöd i verksamheten. Enligt de intervjuade ska revidering av den del av kärnprocessen som rör placering av barn och unga på HVB påbörjas under hösten 2022.

#### **4.1.2.2 Handläggning inför placering**

Inför placering på HVB ska en plats som matchar ungdomens behov sökas fram. Vid placering på externt HVB ska köp av plats genomföras, se vidare under avsnitt 4.3.

Intervjuade socialsekreterare och sektionschefer uppger att beslut om placering alltid fattas före placeringen inleds. Enligt nämndens delegationsordning är det sektionschef som har delegation på att fatta beslut om att bevilja bistånd i form av placering på externt HVB.<sup>22</sup> Samtliga intervjuade socialsekreterare uppger vidare att de upprättar en vårdplan i samband med placering. Majoriteten av intervjuade socialsekreterare uppger att det är tydligt vad som ska ingå i vårdplanen. De uppger även att placeringsbeslut och vårdplan kommuniceras med barnet eller den unge och vårdnadshavare. Flera intervjuade uppger samtidigt att de inte gör barnet eller den unge och vårdnadshavare delaktiga i att formulera innehållet i vårdplanen. Intervjuade chefer och medarbetare på HVB anser att vårdplanerna inte alltid är tillräckligt individuellt anpassade. De uppger även att barnet eller den unge och vårdnadshavarna inte alltid förstår vårdplanen och att denna ibland inte har kommunicerats till dem, samt att socialsekreterarna borde göra dem mer delaktiga i detta arbete.

Samtliga intervjuade socialsekreterare och chefer uppger att det är långa väntetider till hälsoundersökning inför placering. Hälsoundersökningen ska utföras av regionen. I april 2022 var väntetiden cirka sex månader. Flera intervjuade socialsekreterare uppger att de alltid beställer en hälsoundersökning inför placering. Några uppger dock att de inte prioriterar att göra en sådan beställning, då det inte känns meningsfullt med anledning av de långa väntetiderna. Enligt nämndens riktlinjer ska en tandvårdsundersökning beställas i samband med hälsoundersökning. Majoriteten av de intervjuade vet inte huruvida

---

<sup>22</sup> Arbetsmarknads- och socialnämndens delegationsordning 2.31 (ASN 2019-01-02, reviderad 2022-01-27)



tandvårdsundersökning utförs eller inte i samband med hälsoundersökning, då de inte tar del av något sådant resultat.

Intervjuad stabspersonal och högre chefer uppger att det under lång tid pågått diskussioner med regionen om väntetider till hälsoundersökning. Enligt de intervjuade har regionen vidtagit åtgärder för att förkorta väntetiderna, exempelvis genom att utbilda ST-läkare inom området.

Flera intervjuade chefer och socialsekreterare uppger att en placering innebär ett stort antal arbetsmoment, som ofta ska genomföras under en kort tidsperiod. Enligt de intervjuade är det lätt att glömma något arbetsmoment. De uppger vidare att det är vanligt att vissa arbetsmoment måste nedprioriteras med anledning av hög arbetsbelastning. Flera intervjuade uppger att det exempelvis handlar om att stoppa utbetalning av barnbidrag hos Försäkringskassan, hantera föräldrars ersättningskyldighet samt att fortlöpande uppdatera barnet eller den unges journal.

#### **4.1.2.3 Handläggning under placering**

Samtliga intervjuade socialsekreterare uppger att de ger HVB-personal i uppdrag att upprätta en genomförandeplan tillsammans med barnet eller den unge i samband med placering. Intervjuade socialsekreterare anser att personalen på HVB:t som regel är bra på att utgå från vårdplanen då genomförandeplanen upprättas. De anser även att kvaliteten på genomförandeplanen som regel är god. Majoriteten av de intervjuade uppger att genomförandeplanen används som ett underlag vid uppföljning av placeringen. Några av de intervjuade framför att en aktuell genomförandeplan ibland saknas i barnet eller den unges akt, om HVB:t inte skickat in den eller socialsekreteraren inte begärt in den.

Intervjuade chefer och medarbetare på nämndens HVB uppger att socialsekreterarna följer vården regelbundet. Majoriteten av intervjuade socialsekreterare uppger att det sker avstämningsmöten med barnet eller den unge och HVB-personal cirka var sjätte vecka, samt ett större uppföljningsmöte minst en gång i halvåret. Några HVB sammanställer även månadsrapporter med information om hur vården fortskrider. Majoriteten av de intervjuade framför att uppföljning som regel sker av barnets eller den unges hälsa, skolgång, beteende och kontakt med anhöriga. Några uppger samtidigt att det inte är helt tydligt på vilket sätt vården ska följas upp och när målen med vården ska bedömas vara uppfyllda. Intervjuade förste socialsekreterare uppger att socialsekreterarnas samtliga placeringar går igenom regelbundet med fokus på bland annat uppföljning av vården.

Majoriteten av de intervjuade socialsekreterarna anser att både barnet eller den unge och vårdnadshavare görs tillräckliga delaktiga i vården. De uppger att de vanligtvis erbjuder ett enskilt samtal med barnet eller den unge i samband med uppföljningsmöte. Intervjuade socialsekreterare uppger vidare att vårdnadshavare bjuds in till möten som rör barnet eller den unge.

Enligt nämndens delegationsordning är det myndighetsutskottet som fattar beslut om övervägande och omprövning av vård.<sup>23</sup> De intervjuade framför att det finns bevakning av ärenden som rör omprövning och övervägande av beslut. Flera intervjuade socialsekreterare uppger att både förste socialsekreterare och sektionschefer ger stöd i att bevaka ärenden där beslut ska fattas av myndighetsutskottet. De intervjuade framför att arbete med att bereda ärenden och kommunicera med myndighetsutskottet fungerar väl, samt att beslut i myndighetsutskottet fattas i tid.

Majoriteten av de intervjuade anser att det generellt finns ett gott stöd att tillgå vid utlussning från HVB, exempelvis om barnet eller den unge är i behov av fortsatta öppenvårdsinsatser eller placering på stödboende.

Enligt kärnprocessen ska socialsekreterare använda så kallade styrkort för att följa vården. Ett styrkort är en form av checklista över olika arbetsmoment som ska genomföras i handläggningen av placerade barn och unga. Flera intervjuade socialsekreterare känner till och använder styrkorten, några känner dock inte till dem. Några anser att styrkorten ger ett bra stöd i arbetet, medan andra anser att de skapar onödig administration. Majoriteten av de intervjuade socialsekreterarna känner inte till att styrkorten även ska användas för övergripande uppföljning av HVB-placeringar.

Flera intervjuade uppger att det finns en hög personalomsättning bland socialsekreterare, vilket innebär att det kan bli täta byten av socialsekreterare för placerade barn och unga. Flera intervjuade uppger att brist på kontinuitet i kontakt med socialsekreterare påverkar barnet eller den unge och föräldrar negativt.

#### **4.1.2.4 Journalgranskning**

Journalgranskning har utförts av 11 journaler som avser barn och unga som placerades på externt HVB i november 2021. Journalgranskningen avser inte

---

<sup>23</sup> Arbetsmarknads- och socialnämnden delegationsordning 4.5, 12.7 och 12.8 (ASN 2019-01-02, reviderad 2022-01-27)

kvaliteten i exempelvis vård- eller genomförandeplaner. Följande delar har granskats:

- Förekomst av placeringsbeslut
- Förekomst av vårdplan
- Förekomst av genomförandeplan
- Förekomst av undertecknat avtal
- Om det skett en regelbunden uppföljning av vården, samt om barnets eller den unges och vårdnadshavares delaktighet framgår

Av granskningen framkommer inga väsentliga avvikelser avseende förekomst av placeringsbeslut, vårdplan, genomförandeplan och undertecknat avtal. Av granskningen framkommer vidare att det i huvudsak sker en regelbunden kontakt med barnet eller den unga och vårdnadshavare. I fem av de granskade journalerna går det dock inte att utläsa huruvida enskilt samtal skett med barnet eller den unge i samband med uppföljningsmöte.

## 4.2 Rätt till utbildning

Säkerställs att placerade barn och unga på HVB får sin rätt till utbildning tillgodosedd?

### 4.2.1 Bedömning

Bedömningen är att placerade barn och unga på HVB inte alltid får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Bedömningen grundar sig på att det inte finns en tillräcklig samverkan mellan förvaltningarna, vilket kan leda till att barn och unga som är eller har varit placerade på HVB i en annan kommun inte alltid får en skolplacering skyndsamt. Bristerna i samverkan innebär att grundskolenämndens arbete med skolpliktsbevakning för dessa barn och unga inte fungerar fullt ut.

I socialtjänstlagen finns särskilda bestämmelser om samverkansskyldighet i frågor som rör barn och unga.<sup>24</sup> Vidare framgår av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd att samverkan ska ske med andra samhällsorgan för att barn

---

<sup>24</sup> 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453)

och unga ska få lämplig utbildning.<sup>25</sup> Det är dock grundskolenämnden som, utifrån sitt ansvar som hemkommun, har ansvar för att skolplikten fullgörs. Hemkommunen ska enligt skollagen se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning.<sup>26</sup> Det finns ett nationellt framtaget stöd för samverkan för obruten skolgång för placerade barn och unga.<sup>27</sup> Stödet har anpassats till en rutin i arbetsmarknads- och socialförvaltningens kärnprocess.<sup>28</sup> När ett barn eller ungdom har fått en skolplacering utanför Malmö ska socialsekreteraren enligt rutinen skicka in en blankett för att informera skolplaceringsenheten om skolbyte samt kontakta rektorn på avlämnande skola för överlämning.

Granskningen visar att socialsekreterare inte alltid informerar skolplaceringsenheten och rektorn om att ett barn eller ungdom har fått en skolplacering i en annan kommun. Vidare visar granskningen att det finns brister i samverkan, som främst rör otydlighet i ansvarsfördelning när skolplacering för placerade barn och unga i annan kommun dröjer. Brister som rör information och samverkan innebär att grundskolenämndens arbete med skolpliktsbevakning inte fungerar fullt ut. I vissa fall har det enligt intervjuer dröjt en termin utan att en skolplacering skett. Vidare visar granskningen att barn och unga som återvänder till Malmö ibland kan få vänta på skolplacering i tre till sex veckor. I vissa fall har placeringarna förlängts för att det inte funnits en skolplacering.

Granskningen visar att det finns nätverk för samverkan på övergripande nivå mellan förvaltningarna där bland annat placeringar av barn och unga som är eller har varit placerade på HVB i annan kommun kan diskuteras.

#### **Grundskolenämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att:**

- Säkerställa att det sker en tillräcklig samverkan så att barn och unga som är eller har varit placerade på HVB i en annan kommun får en skolplacering skyndsamt.

---

<sup>25</sup> 3 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) Om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende

<sup>26</sup> 7 kap. 21 § skollagen (2010:800)

<sup>27</sup> Samverkan socialtjänst skola – Obruten skolgång för placerade barn och unga. (2021) Struktur för samverkan mellan socialtjänst och skola. Skolverket, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten

<sup>28</sup> Kärnprocess barn- och ungdomsvård ASF

#### **Grundskolenämnden rekommenderas att:**

- Stärka arbetet med skolpliktsbevakning för barn och unga som är placerade i andra kommuner.

#### **Arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att:**

- Säkerställa att grundskolenämnden skyndsamt får information när barn och unga placeras i en annan kommun.

### **4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer**

#### **4.2.2.1 Samverkan för obruten skolgång**

Grundskoleförvaltningen och arbetsmarknads- och socialförvaltningen har ett nätverk för samverkan för barn och unga. I nätverket ingår chefsrepresentanter som träffas omkring fyra gånger per år. Enligt de intervjuade diskuteras bland annat frågor som rör skolgång för elever som är, eller har varit, placerade på HVB utanför Malmö. Vid intervju med personal från skolplaceringsenheten framkommer att ytterligare ett nätverk har bildats under hösten 2021 med medarbetare från enheten samt förste socialsekreterare. Syftet med nätverket är att stärka kunskapen om skolgång för placerade barn och unga. Enligt rapporten Barn och unga i samhällsvård gjorde arbetsmarknads- och socialförvaltningen under 2021 en uppföljning av skolgång för placerade barn och unga som bland annat visade på svårigheter att följa rutinen för obruten skolgång vid placeringar i andra kommuner.<sup>29</sup>

#### **4.2.2.2 Skolplacering utanför Malmö**

Vid placering av barn och unga på HVB i en annan kommun ska socialsekreteraren enligt rutinen för obruten skolgång skicka en blankett om skolbyte till skolplaceringsenheten och informera rektorn när det finns en skolplacering. Skolplaceringsenheten ska även få information om skolbyte om barn och unga omplaceras till HVB i annan kommun än den initiala. Intervjuade representanter från skolplaceringsenheten uppger vid intervjun att blanketten inte alltid skickas in när skolbyte har skett. Det framkommer även av intervjuer med socialsekreterare och rektorer att det kan dröja innan en skolplacering är klar i den mottagande kommunen. Inom grundskoleförvaltningen finns en rutin för överlämning av information när elev byter skola.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Barn och unga i samhällsvård 2021 (ASN 2022-05-24) s. 22

<sup>30</sup> Övergångsblankett vid övergång till annan huvudman (GrF)

Rutinen om obruten skolgång innehåller inget krav på att information ska lämnas när skolplacering i mottagande kommun dröjer. Rutinen innehåller inte heller någon beskrivning av ansvarsfördelning i dessa fall, exempelvis gällande kontakt med huvudman för skola i mottagande kommun. Det förs ingen statistik över tider för skolplacering. Vid intervjuer framkommer att det vanligtvis kan handla om några veckor, men även kan dröja upp till en hel termin. Intervjuade rektorer berättar om skolplaceringar som dröjt upp mot en termin och inneburit att elever saknat undervisning och inte fått betyg. Skolplaceringarna kan även ske snabbt, beroende på vilken kommun det är, uppger socialsekreterarna.

I väntan på skolplacering i mottagande kommun kan det enligt de intervjuade uppstå ett glapp där rektorer och skolplaceringsenheten inte vet hurvida det finns en skolplacering. Rektorerne uppger vid intervju att de ofta får kontakta socialsekreterarna upprepade gånger för att påtala skolplikten och för att få information om ärendet. Några av de intervjuade socialsekreterarna uppger att ärendena kan vara akuta placeringar och att det kan föreligga sekretess i ärendena, som skäl till att rektorerne inte kontaktas. Representanter från skolplaceringsenheten uppger att blankett för skolbyte ibland skickas in utan att skolplacering i mottagande kommun är klar, och att de i och med det får information om att skolplacering saknas. När skolplaceringsenheten får kännedom om att en elev saknar skolplacering tar de kontakt med mottagande skola eller kommun för att påskynda processen, uppger representanter vid intervju. Socialsekreterare uppger vid intervju att de arbetar för att det placerade barnet eller ungdomen ska få en skolplacering så snart som möjligt. Socialsekreterare uppger vid intervju att de vanligtvis tar hjälp av HVB:t för att ordna skolplacering, eftersom det ofta finns upparbetade kontakter mellan HVB:t och lämplig skola.

Under tiden som en elev väntar på skolplacering i en annan kommun ansvarar grundskolenämnden för att eleven får undervisning. Intervjuade rektorer och representanter från skolplaceringsenheten uppger att de försöker tillhandahålla någon form av utbildning för elever som inte fått skolplacering genom att ge olika skoluppgifter och information om vilka moment som går igenom i undervisningen. Detta är dock enligt de intervjuade tillfälliga lösningar som inte motsvarar undervisningen som eleven annars hade haft.

Majoriteten av intervjuade socialsekreterare uppger att uppföljning av skolgång sker. Detta bekräftas av genomförd journalgranskning som visar att mål gällande skolgång finns med i vårdplan och genomförandeplan.



#### 4.2.2.3 Återgång till Malmö

De intervjuade på skolplaceringsenheten uppger de att de har en genomsnittlig handläggningstid på omkring två till tre veckor. Därefter kan mottagande skola behöva tid för att förbereda mottagandet. Vid intervju med socialsekreterare uppger de att det kan dröja upp till sex veckor innan det finns en skolplacering. Socialsekreterare uppger vid flera intervjuer att placeringar ibland förlängs när skolplacering i Malmö dröjer, trots att bedömning gjorts att placeringen på HVB ska avslutas. Även i nätverk för samverkan mellan förvaltningarna har identifierats att skolplacering i Malmö kan dröja för återvändande elev.

Av intervjuer framkommer att elever inte alltid får placering i en önskad skola på grund av de regler som finns kring skolplacering. Det framkommer även att mottagande skola saknar information om elevens ibland problematiska skolbakgrund och därför inte kan planera för de stödinsatser som eleven eventuellt har behov av. Av intervjuer med socialsekreterare framkommer att det inte alltid är möjligt att planera flytt till Malmö i god tid. Det kan exempelvis bero på akuta händelser i ärendet eller att samtycket för placering dras tillbaka. Enligt intervjuade socialsekreterare och rektorer kan det uppstå problem med planering inför skolplacering när informationen om en elev är bristfällig, i synnerhet om skolgången varit problematisk.

Grundskoleförvaltningens beslutsstödsgrupp har i maj 2022 fattat beslut om en rutin för skolbyte på grund av synnerliga skäl. Grundskolenämnden fick rutinen för kännedom 2022-05-24, i samband med revidering av nämndens delegationsordning. Som underlag till beslutet ingår en ny rutin för skolbyte på grund av synnerliga skäl. Exempel på omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för skolbyte är elever som har placerats av socialtjänsten utanför Malmö och behöver återvända till sin skola för att få till stånd en fungerande skolgång.<sup>31</sup>

### 4.3 Upphandling och fakturahantering

Finns det en tillräcklig intern kontroll avseende köp av extern HVB-plats och fakturahantering?

#### 4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att det finns en inte helt tillräcklig intern kontroll avseende köp av extern HVB-plats. Bedömningen grundar sig på att det finns brister

---

<sup>31</sup> Rutin för skolbyte på grund av synnerliga skäl (GrF beslutsstödsgrupp 2022-05-03, för kännedom till GrN 2022-05-24)

avseende upphandling och följsamhet till interna rutiner vid köp av plats på externt HVB. Bedömningen är även att den interna kontrollen vid fakturahantering är tillräcklig.

I kommunallagen anges att nämnder ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig.<sup>32</sup> Av Malmö stads reglemente för intern kontroll framgår att nämnder har det yttersta ansvaret för att den interna kontrollen är tillräcklig inom dess ansvarsområde, och ska se till att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll.<sup>33</sup>

Vid köp av plats på externt HVB ska lag om offentlig upphandling följas. Om det inte finns ett lämpligt HVB i egen regi eller ett ramavtal att avropa från, kan det finnas stöd för att genomföra en direktupphandling. Gränsen för direktupphandling är sedan 1 februari 2022 cirka 7,8 miljoner kronor vid upphandling av sociala tjänster.<sup>34</sup> För den upphandlande myndigheten ska det finnas riktlinjer för direktupphandling.<sup>35</sup> Vid en direktupphandling ska dokumentationen vara tillräcklig för att kunna motivera beslut under upphandlingens samtliga skeden.<sup>36</sup> I tillfällig rutin för köp av HVB-plats för barn och unga hos externa vårdgivare anges att tillstånd hos IVO ska kontrolleras och att ett avtal ska upprättas vid köp av plats på HVB.<sup>37</sup>

Sedan 2020 har det inte funnits något ramavtal att avropa från vid köp av plats på HVB på grund av att Skånes kommuners upphandling har överprövats, vilket har lett till förseningar. Granskningen visar att det finns en gällande rutin för direktupphandling vid köp av HVB-plats, men att denna inte är känd i verksamheten. Granskningen visar att kunskap om upphandling behöver öka i verksamheten, både hos socialsekreterare och i chefsledet. Detta eftersom det saknas ett systematiskt arbetssätt vid köp av plats på externt HVB, exempelvis avseende dokumentation och beräkning av beloppsgränser. Vidare görs ingen systematisk prisjämförelse mellan likvärdiga leverantörer, det görs inte alltid kontroll av att HVB:t har tillstånd hos IVO och referenstagnung sker inte alltid. Granskningen visar att det kan ta lång tid innan det finns ett undertecknat avtal mellan nämnden och leverantören. Det förekommer även att avtal saknas i några ärenden. Granskningen visar att det pågår ett utvecklingsarbete som rör

---

<sup>32</sup> 6 kap. 6 § kommunallag (2017:725)

<sup>33</sup> Reglemente för intern kontroll i Malmö stad (KF 2016-12-20)

<sup>34</sup> [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)

<sup>35</sup> 19 a kap. 15 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

<sup>36</sup> 19 a kap. 11 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

<sup>37</sup> Tillfällig rutin för placering hos externa vårdgivare med anledning av avtalsförsening på Skånes kommuner 2022 (ASF direktör 2020-09-14, senast reviderad 2022-04-19)

upphandling och hantering av avtal, exempelvis genom nyinrättade funktioner som ska ge stöd i arbetet.

Granskningen visar att fakturor genomgår granskning i enlighet med beslutade rutiner.<sup>38</sup> Av intervjuer framkommer att rutinen för fakturahantering följs, men att förseningar avseende avtalsanteckning kan innebära ineffektivitet i handläggningen. Inom ramen för granskningen har stickprovskontroller genomförts på 22 av 131 inkomna fakturor januari 2022. Stickprovskontrollen visar inte på några väsentliga avvikelser gällande fakturahantering, attest och följsamhet till ingångna avtal. Dock har avvikelser noterats i form av att fakturerat dygnspris inte överensstämmer med avtalat pris för en faktura, och att underlag i form av korrekt beslut saknas för två fakturor.

**Arbetsmarknads- och socialnämnden rekommenderas att:**

- Säkerställa att köp av plats på externt HVB för barn och unga sker i enlighet med gällande lagstiftning och interna rutiner.

### **4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation**

#### **4.3.2.1 Köp av plats på HVB**

Nämnden hade tidigare ett ramavtal för HVB barn och unga genom Skånes kommuner, det löpte dock ut under 2020. Det har inte funnits något nytt ramavtal sedan dess då upphandlingen har överprövats. Enligt Skånes kommuner beräknas nytt ramavtal vara klart tidigast i augusti 2022.

Med anledning av att ramavtal saknades upprättades under 2020 en tillfällig rutin för köp av HVB-plats för barn och unga hos externa vårdgivare.<sup>39</sup> Rutinen reviderades i september 2021, och i april 2022. I slutet av december 2021 fattade förvaltningsledningen beslut om en förvaltningsövergripande rutin för köp av insatser, bland annat HVB-platser för barn och unga.<sup>40</sup> Då rutinen beslutades var tidsplanen att den skulle vara fullt implementerad i verksamheten i maj 2022, men detta datum har flyttats fram till 1 september 2022. Fram till dess gäller den tillfälliga rutinen 2022.

---

<sup>38</sup> Lathund vårdfakturor i Ekot (ASF 2021-06-22)

<sup>39</sup> Tillfällig rutin för placering hos externa vårdgivare med anledning av avtalsförseningar på kommunförbundet Skåne (ASF direktör 2020-09-14, reviderad 2021-01-26 och 2022-04-19)

<sup>40</sup> Rutin för insatser för klienter med behov av vård och/eller boende (ASF 2021)

I den tillfälliga rutinen 2022, som var gällande vid granskningstillfället, anges att placering i första hand ska göras på HVB i nämndens regi. Om det inte är möjligt görs placering externt genom att undersöka möjlighet till placering hos två till tre vårdgivare. I rutinen anges även att tillstånd hos IVO ska kontrolleras och att avtal ska upprättas. Det finns ingen skrivning om exempelvis dokumentation utöver avtal eller beräkning av beloppsgränser. I kärnprocessen för barn- och ungdomsvård finns ett avsnitt som rör köp av HVB-plats, detta avsnitt utgår dock från att det finns ett gällande ramavtal inom området.

Intervjuade socialsekreterare har god kännedom om att de i första hand ska kontakta HVB i nämndens regi när de söker efter en HVB-plats. Om det inte är möjligt med placering på ett internt HVB uppger majoriteten av de intervjuade socialsekreterarna att de hittar plats genom att kontakta HVB de har tidigare god erfarenhet av, genom att fråga kollegor eller genom att söka på internet. Några använder sig av digitala söktjänster inom området, såsom HVB-guiden och SSIL för vård och omsorg. Vidare uppger flera att de använder HVB som ingick i det tidigare ramavtalet genom Skånes kommuner.

Intervjuade socialsekreterare uppger att de inte har kännedom om nämndens rutiner som rör upphandling. Den övervägande majoriteten uppger vidare att de inte har kännedom om när det ska göras en direktupphandling, eller vilka regler som gäller. Intervjuade sektionschefer, som har delegation på att fatta beslut om placering på HVB, uppger att de har kännedom om att direktupphandling ska genomföras då det saknas ramavtal. De uppger samtidigt att det saknas ett tillräckligt centralt stöd i detta arbete, då det inte är helt tydligt vilka regler som gäller, exempelvis avseende dokumentation. Några intervjuade socialsekreterare och sektionschefer uppger att de kontrollerar att boendet har tillstånd från IVO före placering, medan andra uppger att tillstånd inte alltid kontrolleras. Vidare uppger några att de kontaktar referenser inför placering, majoriteten uppger dock att de inte gör det. De intervjuade uppger att det inte sker någon dokumentation av val av plats på HVB.

På en sektion har de intervjuade erfarenhet av stöd i arbetet med att hitta plats på HVB genom funktionen placeringssamordnare, vars uppgift är att vara behjälplig med att söka efter, kontakta och föreslå minst två HVB vid främst planerade placeringar. Placeringssamordnaren kontrollerar även förekomst av tillstånd hos IVO, samt tar kontakt med referenser. De socialsekreterare som har erfarenhet av stöd från placeringssamordnare är nöjda. Vid intervjuer med stabspersonal och högre chefer framkommer att funktionen placeringssamordnare ska införas på samtliga sektioner under hösten 2022. Förhoppningen är att detta bland annat ska innebära bättre kontroll över vilka leverantörer som

finns, bättre kontroll över eventuella oseriösa leverantörer och bättre kontroll över vilka leverantörer som är likvärdiga.

Samtliga intervjuade uppger att de har kännedom om att ett avtal ska upprättas mellan nämnden och HVB:t i samband med placering. Det finns en mall för avtal utanför ramavtal som samtliga intervjuade uppger att de använder. Flera intervjuade uppger att det kan ta lång tid, upp till två månader, innan det finns ett avtal som är signerat av båda parter. Det kan exempelvis bero på att avtalskrivning inte prioriteras i brådskande ärenden. De intervjuade framför vidare att det ibland förekommer ärenden där avtal saknas, med anledning av att tillräcklig bevakning inte alltid sker av att signerat avtal återkommer. På en enhet finns stöd gällande hantering av avtal i form av planeringssekreterare som är behjälpliga med att skriva avtal, bevaka att signerat avtal inkommer, föra diskussioner som kan uppkomma vid exempelvis uppsägning av plats osv. I förvaltningen pågår ett utvecklingsarbete med att inrätta funktionen planeringssekreterare som ska ge stöd till samtliga enheter, för att därigenom förstärka arbetet med avtalshantering och avlasta socialsekreterarna.

Intervjuade chefer uppger att det pågår ett centralt utvecklingsarbete som rör upphandling vid köp av plats på HVB. Det finns en plan för inköp och upphandling 2022–2023.<sup>41</sup> Det finns även en plan för implementering av den rutin som ska gälla från hösten 2022, exempelvis planeras utbildning i upphandling.<sup>42</sup> Sedan cirka två år tillbaka finns även en tjänst som upphandlingsstrateg i förvaltningen med ansvar att arbeta övergripande med frågor som rör upphandling.

#### **4.3.2.2 Fakturahantering**

För hantering av vård- eller boendefakturor finns en rutin beslutad av arbetsmarknads- och socialförvaltningens förvaltningsledning.<sup>43</sup> Av rutinen framgår även vilken funktion som attesterar vad.

Efter att sektionschefen har fattat beslut om extern placering ska socialsekreteraren skriva en så kallad avtalsanteckning i journalen. Av avtalsanteckningen ska framgå uppdragsgivare, avtalsperiod, dygnskostnad och uppsägningstid. Avtalsanteckningen tjänar sedan som underlag till fakturan som granskas av ekonomiassistenter innan den går vidare för beslutattest till sektionschef. Enligt

---

<sup>41</sup> Arbetsmarknads- och socialförvaltningens plan för inköp, upphandling och avtalsförvaltning 2022–2023

<sup>42</sup> Implementeringsplan avseende rutin för placering vård och/eller boende

<sup>43</sup> Lathund vårdfakturor i Ekot (ASF 2021-06-22)

socialsekreterare glömmer de ibland att skriva avtalsanteckningen på grund av hög arbetsbelastning.

Intervjuade ekonomiassistenter uppger att avtalsanteckning ibland saknas och att de kan vara svåra att hitta bland andra anteckningar som ligger i journalen. Ekonomiassistenterna uppger att det tar onödigt mycket tid och är ineffektivt när de behöver lägga tid på att påminna socialsekreterarna om att lägga in avtalsanteckningen samt att leta i journalen. Vid intervjuer framkommer att det finns regelbunden kommunikation mellan ekonomiassistenter och socialsekreterare när eventuella ändringar sker i avtalet. Vid intervju med ekonomiassistenter uppger de att fakturor ibland försenas eftersom administrationen med avtalsanteckningen tar tid och eftersom det kan dröja innan fakturan beslutsattesteras av sektionschef.

#### **4.3.2.3 Stickprovskontroll av fakturor**

Stickprovskontroller har utförts på 17 procent av inkomna fakturor under januari 2021 (22 av 131 fakturor). Stickproven motsvarar 20 procent av bokfört belopp. För samtliga stickprov har frågorna 1–2 granskats. För 12 av stickproven har även frågorna 3–6 granskats.

1. Har fakturering skett i enlighet med signerat avtal?
2. Finns ett signerat beslut där boende och tidsperiod framgår?
3. Har bokföring skett i rätt period?
4. Är beslutattest utförd av annan än granskningsattestant?
5. Är beslutsattestanten behörig i enlighet med attestförteckning?
6. Har bokföring skett på avsett konto?

Genomförd stickprovskontroll visar inte på några väsentliga avvikelser. Gällande en granskad faktura stämmer dock inte fakturerat dygnspris med avtalat pris, och för två granskade fakturor saknas underlag i form av korrekt beslut.



## 4.4 Övergripande uppföljning

Finns det en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende placerade barn och unga på HVB?

### 4.4.1 Bedömning

Bedömningen är att det i huvudsak finns en tillräcklig uppföljning av verksamhet och ekonomi avseende placerade barn och unga på HVB. Granskningen visar dock att nämnden bör utveckla riskanalysen och ytterligare stärka arbetet med kontroller inom området.

I kommunallagen anges att nämnder ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.<sup>44</sup> I Riktlinjer för ekonomi, som ingår i Malmö stads budget för 2022, regleras nämndernas skyldighet att följa upp ekonomin.<sup>45</sup> Arbetsmarknads- och socialnämnden har även fattat beslut om Riktlinjer för ekonomisk styrning.<sup>46</sup>

Av socialtjänstlagen framgår att socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet, samt att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.<sup>47</sup> Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framgår att den som bedriver socialtjänst ska utöva egenkontroll med den frekvens och i den omfattning som krävs för att kunna säkra verksamhetens kvalitet.<sup>48</sup> Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår vidare att egenkontroll av bland annat HVB-placeringar exempelvis bör omfatta barnens eller de ungas erfarenheter och synpunkter på vården samt orsaker till omplaceringar och oplanerade avslut av placeringar.<sup>49</sup>

Granskningen visar att övergripande uppföljning av verksamhet som rör HVB-placeringar för barn och unga sker. Nämnden har exempelvis mål som rör området, fattar årligen beslut om en rapport som innehåller övergripande uppföljning av barn och unga i samhällsvård samt deltar i en nationell

---

<sup>44</sup> 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)

<sup>45</sup> Malmö stads budget 2022 (KF 2021-11-17) s. 30 ff.

<sup>46</sup> ASN 2020-09-23, senast beslutade 2022-02-24

<sup>47</sup> 2 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>48</sup> 5 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete

<sup>49</sup> 3 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2012:11) om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende

brukarundersökning inom området. Granskningen visar att det i nämndens riskanalys 2022 inte finns några risker som direkt rör kvaliteten vid handläggning av placerade barn och unga på HVB. Vidare visar granskningen att det saknas systematiska kontroller inom vissa områden, exempelvis avseende analys av sammanbrott i vården. I rapporten om barn och unga i samhällsvård 2021 konstaterar även nämnden att uppföljning av placerade barn och unga på övergripande nivå bör utvecklas ytterligare. Av granskningen har även framkommit att det pågår ett utvecklingsarbete av uppföljning av verksamhetens kvalitet.

Granskningen visar att övergripande uppföljning av ekonomi som rör HVB-placeringar för barn och unga sker. Nämnden har under perioden 2021 och januari-april 2022 tagit del av en analys av kostnadsutveckling för institutionsvård i olika former av rapportering. Granskningen visar att förvaltningen följer upp och analyserar kostnader både på övergripande nivå samt på detaljerad nivå per sektion och ärende. Analyserna utgör underlag för prognoser och för att identifiera förbättringsområden.

#### **4.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning**

##### **4.4.2.1 Uppföljning av verksamhet**

I nämndens budget 2022 finns en indikator med direkt bäring på HVB-placerade barn och unga, under kommunfullmäktigemålet om att verka för att öka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer i barn och ungas olika livsmiljöer. Indikatorn omfattar en kvalitativ bedömning av vilka effekter nämndens arbete fått för bland annat HVB-placerade barn och unga. I nämndens årsanalys 2021 gjordes bedömning att trenden för indikatorn var enligt planering. Under kommunfullmäktigemålet om att verka för att en större andel elever ska fullfölja en gymnasieutbildning nämns placerade barn, men den indikator som hör till målet omfattar endast familjehemsplaceringar. I verksamhetsplanen 2022, vars syfte är att ge en helhetsbild över inriktning och prioriterade områden utifrån kommunfullmäktiges mål finns ett åtagande om att verksamhetsområdet individ och familj ska förbättra stödet till barn i dygnsvård.<sup>50</sup>

Nämnden fattar årligen beslut om rapporten barn och unga i samhällsvård som innehåller övergripande uppföljning av placerade barn och unga. Rapporten som avser 2021 behandlades på nämndens sammanträde i maj 2022.<sup>51</sup> I rapporten 2021 finns, förutom volymstatistik, även resultat från ett pilotprojekt avseende verksamhetsuppföljning genom sammanställning av så kallade styrkort

---

<sup>50</sup> Verksamhetsplan 2022 – Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

<sup>51</sup> Barn och unga i samhällsvård 2021 (ASN 2022-05-24)

för HVB-placerade barn och unga. Pilotprojektet innebär att sammanställning gjorts av styrkort för 24 barn och unga i åldern 13–20 år. Från och med 2022 ska sammanställning av styrkort genomföras för samtliga avslutade institutionsplaceringar. Som tidigare redovisats i rapporten under avsnitt 4.1 känner dock inte majoriteten av de intervjuade socialsekreterarna till att styrkorten även ska användas för övergripande uppföljning av HVB-placeringar.

I nämndens riskanalys 2022 finns inga risker som direkt rör kvaliteten vid handläggning av placerade barn och unga på HVB. Riskanalysen är i detta avseende mer utvecklad gällande familjehemsplaceringar. Det finns risker som rör barn och unga, men främst under utredningsprocessen. I nämndens interna kontrollplaner 2021 och 2022 finns inga direktåtgärder eller granskningar som direkt rör kvaliteten av myndighetsdelen av placerade barn och unga på HVB. Det pågår en egenkontroll inom enhet ungdom under 2022 av behandlingsresultat för HVB-placerade, och som ska rapporteras till nämnden 2023.

I riskanalysen 2022 finns risker som omfattar upphandling, samt avtals- och fakturahantering i förvaltningen. Under 2020 och 2021 har det inom ramen för intern kontroll genomförts granskningar som rör området, exempelvis nyttjandegraden av egna institutioner och externa köp av motsvarande insats (2020) och ramavtalstrohet (2021). I 2022 års plan för intern kontroll finns en planerad granskning av avtalstrohet med syfte att säkerställa avtalstrohet gentemot förvaltningens avtal samt Skånes kommuners avtal gällande vård och/eller boende. Granskningen ska genomföras under november 2022 och rapporteras till nämnden i januari 2023.

I februari 2022 fattade nämnden beslut om en rapport med resultat från deltagande i den nationella brukarundersökning 2021, som årligen anordnas av SKR. Brukarundersökningen riktar sig bland annat till barn och unga som är placerade på HVB. Undersökningen 2021 riktade sig till placerade barn och unga på nämndens HVB, samt ett externt HVB. Jämfört med resultatet på nationell nivå hade Malmö en högre andel positiva svar på nio frågor och lägre på tre frågor.

Nämnden följer månadsvis totalt antal barn och unga med pågående placeringar i samtliga placeringsformer (institution, familjehem, jourhem och stöd-boende). Uppföljningen redovisas uppdelat per kön och jämfört med samma period föregående år. Vidare tar nämnden månadsvis del av anmälningar av delegationsbeslut gällande beslut som rör placerade barn och unga på HVB. Nämnden följer även frågor som rör personal och arbetsmiljö, exempelvis gällande personalomsättning. I årsanalysen 2021 framgår att det noteras en högre

personalomsättning bland socialsekreterare barn och unga jämfört med 2020, samt att det sker ett arbete med att kartlägga avgångsorsaker.

#### 4.4.2.2 Uppföljning av ekonomi

Uppföljning av kostnader sker på flera nivåer i arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Vid intervju med controllers framkommer att det finns en så kallad budgetfil som hanteras av respektive sektionschef. I budgetfilen kan kostnaderna särskiljas utifrån flertalet parametrar, bland annat typ av insats, motpart och klient. Sektionschefer och controllers träffas minst fyra gånger per år för att gå igenom budgetfilen. Enligt intervju med avdelningschef och enhetschef används underlagen från budgetfilen för att analysera kostnader och som underlag för prognoser. I förvaltningen sammanställs även så kallade verksamhetsmått tre gånger per år där kostnader för bland annat HVB-placeringar för barn och unga redovisas. På förvaltningsnivå sammanställs även en månadsrapport inom verksamhetsområdet individ- och familj, där kostnader för HVB-placeringar per enhet framgår.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har i sin budget för 2021 och 2022 beslutat om budget för externt köpt vård, där placeringar på HVB ingår. Nämnden följer upp kostnader för institutionsvård sammantaget för barn, unga och vuxna i ekonomisk prognos, delårsrapport samt årsanalys. I maj 2022 beslutade nämnden om rapporten Barn och unga i samhällsvård 2021. Även i denna rapport ingår analys av kostnaderna för institutionsvård.

Nämnden tar även del av en ekonomisk rapport varje månad med analys av kostnadsutveckling per verksamhetsområde. I dessa rapporter redovisas och analyseras kostnader för verksamhetsområdet individ- och familj. Av rapporten som presenterades för nämnden i april 2022 framkommer att prognostiserat underskott för individ- och familj främst förklaras av högre kostnader än budgeterat för externt köpt vård.<sup>52</sup> I ekonomisk prognos 2022 framgår att antalet vårddyggn för institutionsvård gällande barn, unga och vuxna överskrider budgeterad nivå med drygt 15 procent. Den största prognostiserade avvikelsen i vårddyggn hänförs till externa HVB.<sup>53</sup>

För 2021 redovisades ett underskott för institutionsplaceringar för barn, unga och vuxna på knappt sex miljoner kronor. Enligt årsanalysen förklaras underskottet med ökade avgifter för placeringar på SiS-institution.<sup>54</sup> Av rapporten Barn och unga i samhällsvård framgår att kostnaderna för vård på externa

---

<sup>52</sup> Ekonomisk rapport (ASN 2022-04-26)

<sup>53</sup> Ekonomisk prognos arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN 2022-05-24)

<sup>54</sup> Arbetsmarknads- och socialnämndens årsanalys 2021 (ASN 2022-02-24)

HVB har varit i det närmsta oförändrad under 2021. Gällande vård på SiS har kostnaderna ökat med över 30 procent 2021. Enligt rapporten kan kostnadsökningarna hänföras till att avgifterna tidigare år varit statligt subventionerade. För 2022 är avgiften åter statligt subventionerad under hela året.

## Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.