



Placeringar av barn och ungdomar på HVB

Nr 8, 2021

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2020/6

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmannarevisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Socialnämnden
Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Placeringar av barn och ungdomar på HVB

Revisorsgrupp 1 har den 14 december 2021 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 8/2021).

Stadsrevisionen har granskat stadens arbete med placeringar av barn och ungdomar på HVB. Syftet med granskningen har varit att bedöma om stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB och dess insatser är tillräcklig. Vår samlade bedömning är att stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB och dess insatser inte är tillräcklig.

Granskningen visar på flera brister gällande Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsnämnds dokumentation om och uppföljning av placerade barn och ungdomar på HVB. Det är viktigt att det finns en fullständig och tillförlitlig dokumentation som stöd för att säkerställa vårdkvaliteten för individer.

Staden behöver säkerställa att det finns kvalitetssäkrade uppgifter avseende antal placeringar och kostnader för HVB. I granskningsarbetet har det inte varit möjligt att ta del av enhetliga uppgifter.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden, Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 mars 2022. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen och övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Lars Riddervik
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning av stadens arbete med placeringar av barn och ungdomar på HVB. Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB och dess insatser är tillräcklig. Granskningen har omfattat socialnämnden, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

Granskningen visar att stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB behöver utvecklas. Staden har en tydlig ansvarsfördelning och organisationsstruktur för uppdelning av ansvarsområden mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna. Socialförvaltningen har en aktiv förvaltning och uppföljning av stadens ramavtal gällande HVB-verksamheten. Enligt uppgift har stadsdelsförvaltningarna löpande kontakter med enskilda, HVB-föreståndare samt vårdnadshavare. Däremot visar granskningen på flera brister i Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar gällande dokumentation om och uppföljning av placerade barn och ungdomar på HVB.

I granskningen framkommer bristande dokumentation avseende direktupphandlingsprocessen, vårdplaner och genomförandeplaner. Vidare saknas dokumenterade rutiner för kontroll att HVB har tillstånd från IVO samt för säkerställande av HVB-verksamhetens kontroller ur polisens misstanke- och belastningsregister.

Stadsdelsförvaltningarna följer inte upp merparten av kraven i individuella avtal. Bland annat sker ingen uppföljning av att HVB gör kontroller i polisens misstanke och belastningsregister innan och under anställning. Revisionskontoret anser att avtalsuppföljningen måste förbättras.

Brister avseende stadsdelsförvaltningarnas dokumentation och uppföljning aktualiserar vikten av att socialnämnden utvecklar dess uppföljning av HVB-verksamheten inom staden. Det förekommer att problem inom vården och omsorgen av individer på HVB inte alltid kommer till socialförvaltningens kännedom.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta:

- Säkerställ att dokumentation och uppföljning av vårdplaner och genomförandeplaner genomförs.
- Upprätta dokumenterade rutiner för kontroller av IVO-tillstånd inklusive dokumentation av genomförda kontroller.
- Säkerställ och upprätta dokumenterade rutiner för att HVB gör kontroller ur polisen misstanke- och belastningsregister.
- Säkerställ att dokumentation och uppföljning avseende individuella avtal vid direktupphandlingar sker.

Socialnämnden:

- Utveckla uppföljning av stadens HVB-verksamhet.

Innehåll

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Bakgrund..... | 1 |
| 1.2 | Syfte och revisionsfrågor | 1 |
| 1.3 | Avgränsning | 2 |
| 1.4 | Ansvarig nämnd/styrelse | 2 |
| 1.5 | Revisionskriterier | 2 |
| 1.6 | Metod | 2 |
| 2 | Förutsättningar | 3 |
| 2.1 | HVB-verksamhet i korthet..... | 3 |
| 2.2 | Lagstiftningens krav på stadens avtals- och verksamhetsuppföljning | 4 |
| 3 | Iakttagelser | 5 |
| 3.1 | Ansvarsfördelning mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna avseende HVB..... | 5 |
| 3.2 | Stadsdelsnämndernas hantering av direktupphandlingar | 6 |
| 3.3 | Stadens krav på HVB-leverantörer | 6 |
| 3.3.1 | <i>Krav om IVO-tillstånd</i> | 7 |
| 3.3.2 | <i>Krav på HVB:s kontroller ur polisens misstanke och belastningsregister</i> | 8 |
| 3.4 | Stadsdelsnämndernas hantering av vårdplaner och genomförandeplaner | 9 |
| 3.5 | Samverkan mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna . | 10 |
| 4 | Analys och slutsatser | 12 |
| 5 | Samlad bedömning och rekommendationer | 15 |
| | Bilaga 1 Intervjupersoner | 17 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn och viss tillståndsprövning beträffande bl.a. socialtjänst. IVO upprättar årligen en rapport till regeringen som innehåller en sammanfattande analys av arbetet med tillsyn, tillståndsprövning och klagomål. Ur IVO:s rapport från 2019 framkommer bl.a. att alla barn och ungdomar inte är trygga på HVB (Hem för Vård eller Boende). Vidare framgår att landets kommuner ibland placerar barn och ungdomar på HVB som bedrivs utan tillstånd eller som inte följer de tillstånd som verksamheten har. Det framkommer även att ledningen på HVB inte alltid gör kontroller i polisens misstanke- och belastningsregister innan anställning.

Avtalsuppföljning är en viktig del i kvalitetssäkringen av den verksamhet som bedrivs av externa utförare för stadens medborgare. Att det t.ex. inte sker kontroller i misstanke- och belastningsregister på HVB, ökar risken för att olämpliga personer anlitas. Detta kan i förlängningen leda till att barn och ungdomar far illa. Andra brister i kvaliteten på HVB kan även innebära att barn och ungdomar inte får den vård och det stöd de har rätt till.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB och dess insatser är tillräcklig.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Är nämndernas krav i avtal om insatser tydligt formulerade och uppföljningsbara?
- Kontrollerar nämnderna att upphandlade HVB bedrivs med tillstånd från IVO?
- Följer nämnderna upp att krav i avtal efterlevs?
- Följer nämnderna upp att beslutade insatser genomförs och får avsedd effekt?
- Sker samverkan mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna avseende placeringar av barn och ungdomar?

1.3 Avgränsning

I denna granskning har fokusering skett avseende placering av barn och ungdomar som är upp till och med 20 år. Vidare har granskningen inte omfattat kvaliteten av vård och behandling för de enskilda som är placerade på HVB.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har omfattat socialnämnden, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Kommunallag (2017:725)
- Socialtjänstlag (2201:453)
- Socialtjänstförordningen (2001:937)
- Kommunal författningssamling för Stockholm 2020:14. Reglemente för socialnämnden
- Kommunal författningssamling för Stockholm 2020:15. Reglemente för stadsdelsnämnderna

1.6 Metod

Gällande dokumentstudier har det skett en granskning av nämndernas avtal och rutiner avseende placeringar av barn och ungdomar på HVB. Intervjuer har skett med avtalsansvariga på socialnämnden samt socialsekreterare och deras berörda chefer på stadsdelsnämnderna. Intervjuer har även genomförts med personal från två privata HVB. Verifiering har skett av nämndernas samt berörda HVB:s rutiner gällande placeringar av barn och ungdomar på HVB.

Revisionskontoret har i samband med verifiering begärt in följande underlag:

- 24 IVO-tillstånd – 10 på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och 14 på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
- Fyra individuella avtal – två på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och två på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
- Fyra vårdplaner - två på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och två på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

- Fyra genomförandeplaner - två på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och två på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
- Dokumenterade uppföljningar av genomförandeplaner - två på Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd och två på Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
- Två uppföljningsprotokoll från socialförvaltningens avtalsuppföljning år 2020 av två HVB

Granskningen har genomförts av Erik Skoog och Örjan Palmqvist på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Förutsättningar

2.1 HVB-verksamhet i korthet

Med HVB avses i socialtjänstförordningen ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt.

Ett HVB kan vara i kommunal eller privat regi. I vare sig socialtjänstlagen, socialtjänstförordningen eller Socialstyrelsens föreskrifter regleras vilken typ av verksamhet som ett HVB ska innehålla eller dess målgrupp. Ett HVB kan rikta sig till barn, unga, vuxna eller familjer med någon form av behov inom socialtjänstens ansvarsområde. Målgruppen kan också vara ensamkommande barn som söker asyl eller som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. Behov kan finnas inom många olika områden som t.ex. inom missbruks- eller beroendeproblematik. I socialtjänstförordningen framgår att innehållet i verksamheten ska anpassas efter den enskildes individuella behov och förutsättningar samt utformas så att vistelsen upplevs som meningsfull. Vistelsen på ett HVB är tänkt att ske under en begränsad tid. Dock finns det inga tidsgränser utifrån en minimi- eller maxnivå hur lång tid vistelsen ska eller bör vara. Enligt socialtjänstlagen är det vad som är bäst för den enskilde som alltid ska beaktas. Däremot ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.

IVO bedriver tillsyn över verksamheter inom socialtjänstområdet som t.ex. HVB-verksamhet. Syftet med tillsynen är att upptäcka och

påtala brister som kan påverka säkerheten för den enskilde. Vidare åsyftar tillsynen att kontrollera att verksamheterna uppfyller lagstadgade krav och upprätthåller en god kvalitet. I socialtjänstlagen framgår att för HVB som bedrivs i privat regi, krävs tillstånd från IVO medan kommunerna har en skyldighet att anmäla till IVO när en verksamhet startar. Om verksamheten helt eller till väsentlig del ändras eller flyttas, ska nytt tillstånd sökas av berört HVB. Enligt socialtjänstförordningen ska IVO göra inspektioner av HVB minst en gång per år.

Den som bedriver enskild verksamhet är skyldiga enligt socialtjänstlagen att anmäla allvarliga eller påtagliga risker för allvarliga missförhållanden till IVO. Enskilda utförare är dessutom skyldiga att informera socialnämnden om denna anmälan.

2.2 Lagstiftningens krav på stadens avtals- och verksamhetsuppföljning

Enligt kommunallagen har staden möjlighet att överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare inom HVB-verksamhet. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte överlämnas enligt socialtjänstlagen. I kommunallagen framgår att villkor för överlämning av skötseln är att avtal ingås och att staden kontrollerar och följer upp HVB-verksamheten.

Vidare framkommer i socialtjänstlagen att socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till HVB samt att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett HVB får god vård. Socialnämnden ska noga följa vården av barn och ungdomar som vårdas i ett HVB. Bland annat ska detta ske genom personliga besök eller samtal med de enskilda och ansvariga på HVB. Vidare ska en vårdplan upprättas för den vård som nämnden avser att anordna och en genomförandeplan över hur vården ska genomföras. Det övergripande syftet med vårdplanen är att tydliggöra de särskilda insatser som behövs och målet med vården utifrån det enskilda barnets behov. Genomförandeplanen är en plan för hur vården ska genomföras utifrån vårdplanen. I socialtjänstförordningen framgår att genomförandeplanen ska konkretisera bl.a. mål med de särskilda insatser som behövs, när och hur de särskilda insatserna ska genomföras samt när och hur genomförandeplanerna ska följas upp.

3 Iakttagelser

3.1 Ansvarsfördelning mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna avseende HVB

I reglemente för stadsdelsnämnderna framkommer att de utövar inom sina respektive geografiska områden ledningen av socialtjänsten samt fullgör inom sina respektive områden stadens uppgifter inom socialtjänsten och de uppgifter i övrigt som enligt lag eller annan författning ankommer och benämns socialnämnden. Inom ramen för detta ansvar omfattas bl.a. verksamhet i enlighet med socialtjänstlagen (SoL) för individ- och familjeomsorg. I det ansvaret ingår utredning, placering och uppföljning av barn och ungdomar som har ett behov av HVB-placering.

Enligt reglemente för socialnämnden utarbetar socialnämnden riktlinjer för socialtjänsten inom staden och har ett övergripande ansvar för uppföljning av stadens samlade socialtjänstverksamhet. Socialnämnden ansvarar för upphandling, avtalsförvaltning samt avtalsuppföljning av privata alternativ för utförandet av insatser för barn och ungdomar i åldrarna 0-20 år och för deras familjer avseende dygnetruntvård. Uppdraget omfattar bl.a. HVB med inriktning på utredning och behandlingsinsats. Gällande upphandling har genomförts som ett förenklat förfarande i enlighet med lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Värdet av upphandlingen uppskattas till ca 200 mnkr per år exkl. moms. Upphandlingen har utmynnats i ramavtal som stadsdelsnämnderna kan åberopa vid anlitan av HVB. Nuvarande ramavtal trädde i kraft fr. o. m. 2020 och gäller som längst till 2024. I stadens ramavtal ingår ca 110 privata HVB-verksamheter.

Stadsdelsnämnderna kan göra avsteg från ramavtal genom att göra direktupphandlingar och teckna individuella avtal med privata HVB. Detta i de fall när t.ex. HVB-leverantörer som ingår i ramavtal inte uppfyller den enskildes behov eller att det inte finns lediga platser på de HVB-leverantörer som ingår i ramavtal. Ansvar för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning vid direktupphandlingar åligger i sådana fall stadsdelsnämnderna.

I staden finns även 14 kommunala HVB-verksamheter, varav fem av dessa riktar sig till barn och ungdomar. Ansvar för att följa upp de kommunala HVB åligger socialförvaltningen förutom Bromstensgården som drivs och följs upp av Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning.

Revisionskontoret har inte kunnat få en samlad bild över stadens och enskilda stadsdelsnämnders kostnader samt antal placeringar avseende HVB-verksamheten under 2020. Detta då det framgår motstridiga uppgifter från stadsledningskontoret, socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna.

3.2 Stadsdelsnämndernas hantering av direktupphandlingar

Som stöd i stadsdelsnämndernas arbete med direktupphandlingar, har socialförvaltningen upprättat en avtalsmall som stadsdelsförvaltningarna kan använda sig av. Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning uppger att inga tillsvidareavtal tillämpas vid direktupphandlingar. De anger att placeringstiden kan variera i de individuella avtalen men att dessa varar som högst sex månader i taget. Revisionskontoret har genomfört en verifiering av Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings hantering av direktupphandlingsprocessen. I verifieringen framgår att de utarbetar individuella avtal i enlighet med stadens avtalsmall och att avtalstiden är högst sex månader. I samtliga fall framgår dock inte förfrågningsunderlag och information om antalet kontaktade leverantörer. Vidare dokumenteras inte avsteg från ramavtal samt att de individuella avtalen inte registreras på ett systematiskt sätt. I de individuella avtalen på Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning saknas underskrifter från både förvaltningen och berört HVB. I ett av två fall saknas underskrifter i individuellt avtal från både Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning och berört HVB.

3.3 Stadens krav på HVB-leverantörer

I stadens kravspecifikation av barn- och ungdomsinsatser dygnet-runtvård (där socialnämndens upphandling av HVB-verksamheter ingår) och i avtalsmall för individuella avtal vid direktupphandlingar, framgår olika krav på HVB-leverantörer. Bland annat framkommer krav som t.ex. personalens utbildningsnivå, utdrag från polisens misstanke- och belastningsregister av personer innan anställning samt dokumentation på olika rutiner (ledningssystem, bemanning, avvikelserapporter mm.) Det framgår inte tydligt nämndernas krav om insatser för de individer som placeras på HVB varken i ramavtal eller individuella avtal. Krav om insatser för HVB-placerade barn och unga tydliggörs istället via vårdplaner och framför allt genomförandeplaner.

Inför socialförvaltningens årliga avtalsuppföljning upprättas en uppföljningsplan. I socialförvaltningens avtalsuppföljningar granskas HVB-verksamheterna utifrån ett fastställt frågeformulär (uppföljningsprotokoll), där merparten av kraven i ramavtal följs upp. De krav som inte följs upp av socialförvaltningen är bl.a. tystnadsplikt, muta och gåvor. Socialförvaltningen genomför kontroller på ett urval av de ca 110 HVB-verksamheter som ska ingå i avtalsuppföljningen. I avtalsuppföljningen år 2020 ingick 12 HVB-verksamheter och för år 2021 ingår 42 HVB-verksamheter. I uppföljningsprotokollen framgår om det finns brister hos granskad HVB-verksamhet och vad bristerna handlar om. Om brister uppkommer i socialnämndens granskning, ska dessa vara åtgärdade av berörd HVB-verksamhet inom två veckor. Av uppföljningsprotokollen framkommer inga väsentliga avvikelser.

Socialförvaltningen gör en övergripande sammanställning i en årsrapport gällande avtalsuppföljning av LSS-verksamhet och socialtjänst (där bl.a. HVB-verksamheten ingår). Årsrapporten redovisas för socialnämnden. I årsrapporten redovisas dock resultaten och slutsatserna ur avtalsuppföljningen på en översiktlig nivå. Det framgår inte tydligt i årsrapporten vilka brister som framkommer i socialförvaltningens avtalsuppföljning av HVB-verksamheten.

I intervjuerna med Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning framkommer att de inte följer upp krav som ställs i individuella avtal förutom de krav som ställs avseende IVO-tillstånd och genomförandeplan.

3.3.1 Krav om IVO-tillstånd

Av socialförvaltningens dokument ”Information om tillståndspliktiga verksamheter och kontroll av tillstånd” från maj 2020, framgår bl.a. att enligt IVO ansvarar placerande nämnd för att verksamheten har erforderliga tillstånd för att bedriva verksamhet. Vidare anger IVO att oavsett om nämnden har centralt upphandlade ramavtal eller om nämnden har individavtal med verksamheten ansvarar nämnden för att säkerställa att verksamheten har erforderliga tillstånd. Enligt IVO kan inte nämnden lägga över detta ansvar som åligger nämnden på huvudman eller på någon annan nämnd. IVO anser vidare att det är viktigt att placerande nämnd regelbundet kontrollerar att de verksamheter de har avtal med har tillstånd. Detta innebär att även om socialnämnden har ansvar för upphandling och avtalsförvaltning (gäller ramavtalsupphandlade HVB-verksamheter) och genomför kontroller av tillstånd några gånger per år, åligger det den placerande nämnden att inför varje placering kontrollera om verksamheten har IVO-tillstånd.

I stadens kravspecifikation av barn- och ungdomsinsatser dygnet-runtvård (där socialnämndens upphandling av HVB-verksamheter ingår) framgår att leverantören ska inneha giltigt tillstånd från IVO för bedrivande av verksamheten under hela avtalstiden. I socialförvaltningens årliga avtalsuppföljning, där ett urval av ramavtalade HVB-verksamheter ingår, följs detta krav upp. Enligt uppgift kontrollerar socialförvaltningen även att alla ramavtalsupphandlade HVB har tillstånd två gånger per år (mars och september) utifrån förvaltningens årsplanering. Socialförvaltningen har dock ingen dokumenterad rutin för dessa kontroller.

I stadens mall för individuella avtal framkommer att leverantören ska ha erforderliga tillstånd för verksamhetens bedrivande. Om beviljat tillstånd upphör att gälla, utgör det grund för hävning av avtalet. Vidare framgår det att leverantören är skyldig att informera stadsdelsnämnden om tillstånd saknas. Enligt uppgift kontrollerar Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning HVB-verksamheter har IVO-tillstånd innan direktupphandlingar genomförs. Inga ytterligare kontroller genomförs under avtalstiden. Stadsdelsförvaltningen uppger att placeringstiden kan variera i de individuella avtalen men att dessa varar som högst sex månader i taget. Om förvaltningen genomför placeringar utifrån stadens ramavtal sker ingen kontroll av IVO-tillstånd, då den anser att det är socialförvaltningens ansvar att kontrollera detta. I intervjuer uppger Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning att det kontrollerar IVO-tillstånd två gånger per år oavsett om placeringar sker via direktupphandlingar eller stadens ramavtal.

I granskningen framkommer att stadsdelsförvaltningarna inte har dokumenterade rutiner för att kontrollera om HVB har tillstånd från IVO för att bedriva verksamhet. Detta gäller såväl för ramavtalsupphandlade och direktupphandlade HVB-verksamheter. Revisionskontoret har även kontrollerat om samtliga HVB-verksamheter, där Hässelby-Vällingby Stadsdelsnämnd och Spånga-Tensta Stadsdelsnämnd haft placeringar under 2020, har haft IVO-tillstånd. Kontrollen visade på att samtliga verksamheter hade tillstånd.

3.3.2 Krav på HVB:s kontroller ur polisens misstanke och belastningsregister

I stadens kravspecifikation av barn- och ungdomsinsatser dygnet-runtvård (där socialnämndens upphandling av HVB-verksamheter ingår) framgår att leverantören ska tillse att all personal som kan komma att ha kontakt med barn/unga kontrolleras mot misstanke- och belastningsregistret. Leverantören ska tillse att personer som är dömda för nedanstående brott inte i något avseende kommer i kontakt med barn och ungdomar. Kontroll ska ske vid anställning samt

därefter årligen. I socialförvaltningens årliga avtalsuppföljning, där ett urval av ramavtalade HVB-verksamheter ingår, framgår att dessa krav följs upp av socialförvaltningen.

I stadens mall för individuella avtal framkommer att HVB-verksamheter ska utföra kontroller innan en person erbjuds anställning. Däremot finns inga krav om att HVB-verksamheter ska utföra kontroller löpande under anställningen. I intervjuer med Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning framgår att de varken har rutiner eller följer upp att HVB gör kontroller av personer i polisens misstanke- och belastningsregister innan och under anställning

3.4 Stadsdelsnämndernas hantering av vårdplaner och genomförandeplaner

Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning uppger att de följer upp insatserna för placerade barn och ungdomar via löpande samtal med främst placerade barn och ungdomar, HVB-föreståndare, samt vårdnadshavare. Det är den enskildes behov som styr hur ofta löpande samtal sker men stadsdelsförvaltningarna anger att samtalen sker minst varje månad. Stadsdelsnämnderna gör även platsbesök på HVB men under tiden för pandemin har det inte varit möjligt att genomföra platsbesök på alla HVB. Under platsbesöken träffar stadsdelsförvaltningarna främst HVB-föreståndare, enskilda och vårdnadshavare. Platsbesöken sker ungefär vart tredje månad men det kan variera beroende på enskildes behov. I intervjuerna anger stadsdelsförvaltningarna att alla genomförandeplaner följs upp och att de följer upp vårdplanen och genomförandeplanen minst vart tredje månad. Vidare uppger de att uppföljningar kan ske vid tätare intervaller, då det är individens behov som styr hur ofta uppföljning sker.

Ett exempel på ett område som följs upp i vårdplan och genomförandeplan är barn och ungdomars skolgång. Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning samt intervjuade HVB uppger att samtliga barn och ungdomar ges möjlighet till skolgång. Det framgår ur intervjuerna att det varierar hur skolgången fungerar för individerna. Många barn och ungdomar har svårt att fullgöra skolgången, då det t.ex. kan förekomma omfattande missbruksproblem. Stadsdelsförvaltningarna och HVB anger att de får frånvarorapporter från berörda skolor, där skolornas återkoppling sker vanligtvis direkt till HVB om frånvaro. Detta då det är HVB som ansvarar för skolkontakterna. I intervjuerna framgår att vid behov har både

stadsdelsförvaltningarna och HVB möten med berörda skolor om hur skolgången fungerar för den enskilde.

Stadsdelsförvaltningarna och HVB uppger att mätning av att beslutade insatser genomförs och får avsedd effekt, sker via uppföljning av vårdplanen och genomförandeplanen. Detta då det i vårdplanerna och genomförandeplanerna framgår mål och delmål inom t.ex. hälsa, utbildning och sociala relationer. Avseende effekter anger stadsdelsförvaltningarna och HVB att det är svårt att hitta och utarbeta uppföljningsindikatorer för att mäta avsedda effekter. Detta då de anser att det är ett långsiktigt arbete att se till att barn och ungdomar blir välfungerande individer efter avslutad HVB-vistelse. Enligt uppgift har Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning som ambition att ta fram statistik över vilken metod/insats som ger bäst effekt efter avslutad placering.

Revisionskontoret har genomfört verifiering av vårdplaner och genomförandeplaner i enskilda ärenden i Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. I revisionskontorets verifiering framgår att i ett av två fall saknas vårdplan samt att i ett av två fall saknas genomförandeplan i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd. Vidare saknas genomförandeplan i ett av två fall i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. I de fall där det finns dokumenterade vårdplaner och genomförandeplaner, innehåller vårdplanerna övergripande mål om insatser för placerad individ inom områden som t.ex. hälsa, utbildning och sociala relationer. I genomförandeplanerna konkretiseras målen för individerna inom ovanstående områden. Vid uppföljning av vårdplaner och genomförandeplaner framkommer ur verifieringen att det saknas dokumenterade uppföljningar av genomförandeplaner i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. Däremot har det i ett av två fall genomförts en uppföljning av en vårdplan. I Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd saknas en dokumenterad uppföljning av genomförandeplan i ett av två fall.

3.5 Samverkan mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna

I intervjuerna framgår att socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna i stora delar arbetar var för sig utifrån beslutad ansvarsfördelning. Viss samverkan och erfarenhetsutbyte sker via olika mötesforum, där övergripande socialtjänstfrågor tas upp. Det finns inget specifikt mötesforum för HVB-frågor utan dessa frågor hanteras inom ramen för befintliga nätverk. Det finns en samarbetsyta på intranätet som socialförvaltningen ansvarar för. I samarbetsytan kan stadsdelsförvaltningarna ta del av information som rör avtal och

upphandlingar gällande HVB-verksamheter. Information om olika frågor som rör HVB-verksamheten skickas även ut via mejl från socialförvaltningen till stadsdelsförvaltningarna.

I intervjuerna framkommer att socialförvaltningen samt Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning anser att samverkan i HVB-frågor fungerar bra generellt sett. Socialförvaltningen uppger att den återkopplar resultaten ur de avtalsuppföljningar som socialförvaltningen har genomfört av de ramavtalade HVB-verksamheterna till stadsdelsförvaltningarna. Inför nya upphandlingsperioder avseende ramavtal gällande HVB-verksamheter, deltar stadsdelsförvaltningarna i samverkan med socialförvaltningen. Det förekommer dock att problem inom vården och omsorgen av enskilda individer på HVB inte kommer till socialförvaltningens kännedom. Stadsdelsförvaltningarna uppger att det inte sker någon samverkan kring de individuella avtalen.

4 Analys och slutsatser

I granskningen har revisionskontoret fokuserat på dokumentation, uppföljning samt efterlevnad av regelverk. Revisionskontoret har således inte granskat kvaliteten av vård och behandling för enskilda som är placerade på HVB. Det är viktigt att ha en fullständig och tillförlitlig dokumentation som stöd för att säkerställa vårdkvaliteten för individerna.

Det finns reglementen som styr socialnämndens och stadsdelsnämndernas ansvar för HVB-verksamheten. Dessutom är det tydligt hur ansvaret är fördelat mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna vid ramavtal och direktupphandlingar. Därmed finns förutsättningar för att ha en tydlig ansvarsfördelning och organisationsstruktur för uppdelning av ansvarsområden mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna. I granskningen framgår att socialförvaltningen har en aktiv förvaltning och uppföljning av stadens ramavtal avseende HVB-verksamheten. Enligt uppgift har stadsdelsförvaltningarna löpande kontakter med enskilda, HVB-föreståndare samt vårdnadshavare.

I stadens kravspecifikation av HVB-verksamheter och i avtalsmall för individuella avtal vid direktupphandlingar, framgår inte tydligt nämndernas krav om insatser för de individer som placeras på HVB. Det är av vikt att stadens krav på insatser för placerade barn och ungdomar är tydliga. Detta för att det ska finnas goda förutsättningar för att de placerade ska kunna få god vård på HVB i enlighet med socialtjänstlagens intentioner samt att kraven ska vara möjliga att följa upp.

Enligt Kommunallag (2017:725) ska staden kontrollera och följa upp HVB-verksamheten vid överlämning av skötseln avseende kommunala angelägenheter. I revisionskontorets granskning framgår att det saknas dokumenterade uppföljningar av genomförandepaner på stadsdelsförvaltningarna. Granskningen visar också att stadsdelsförvaltningarna inte följer upp merparten av kraven i individuella avtal. Bland annat följer de inte upp att HVB gör kontroller i polisens misstanke och belastningsregister innan och under anställning. Det är viktigt att avtalsuppföljning genomförs i enlighet med Kommunallag (2017:725) och att avtalsuppföljningen sker kontinuerligt. Om inte HVB utför kontroller i misstanke- och belastningsregister, ökar risken för att olämpliga personer anlitas. Detta kan i förlängningen leda till att barn och ungdomar far illa på HVB. I granskningen framkommer även att stadsdelsförvaltningarna inte har dokumenterade rutiner för att kontrollera om HVB har tillstånd

från IVO för att bedriva verksamhet. Dessutom framgår att Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning inte kontrollerar IVO-tillstånd vid placeringar via ramavtal. Enligt IVO ansvarar placerande nämnd för att verksamheten har erforderliga tillstånd för att bedriva verksamhet. Det är viktigt att ha dokumenterade rutiner för att säkerställa att stadsdelsförvaltningarna gör kontroller av att HVB har IVO-tillstånd och att kontroller utförs.

I Socialtjänstlag (2001:453) och Socialtjänstförordningen 2001:937) framgår att en vårdplan ska upprättas för den vård som ska bedrivas och att en genomförandeplan ska utarbetas om hur vården ska genomföras. I granskningen framkommer att det saknas vårdplan och genomförandeplan i Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd samt att det saknas genomförandeplan i Spånga-Tensta stadsdelsnämnd. Det är väsentligt att vårdplaner och genomförandeplaner utarbetas enligt Socialtjänstlag (2001:453) och Socialtjänstförordningen 2001:937). I vårdplanen anges vilka särskilda insatser som behövs och målet med vården utifrån den enskildes behov. I genomförandeplanen konkretiseras målen och hur vården ska genomföras utifrån vårdplanen. Utan dokumenterade vårdplaner och genomförandeplaner finns en risk att stadsdelsnämnderna inte kan ställa krav på HVB om insatser av god kvalitet för placerade barn och ungdomar. Särskilt som nämndernas krav om insatser för de individer som placeras på HVB inte framkommer tydligt i ramavtal eller individuella avtal. Uteblivna vårdplaner och genomförandeplaner medför också svårigheter att följa upp att HVB:s insatser för placerade barn och ungdomar utförs är av god kvalitet. I granskningen framgår också att stadsdelsförvaltningarna uppger att det är svårt att hitta och utarbeta uppföljningsindikatorer för att mäta avsedda effekter.

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling framkommer att en upphandlande myndighet (i detta fall avses stadsdelsnämnderna som upphandlande myndighet) ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. I revisionskontorets granskning framgår avsaknad av förfrågningsunderlag, information om antalet kontaktade leverantörer samt avsteg från ramavtal. Dessutom registreras inte de individuella avtalen på ett systematiskt sätt och att det förekommer att det saknas underskrifter från stadsdelsförvaltningarna och berörda HVB i avtalen. Det är betydelsefullt att det finns dokumentation vid genomförande av direktupphandlingar och att dokumentationen är transparent. Vid bristfällig eller utebliven dokumentation är det inte möjligt att fastställa om direktupphandlingen har genomförts affärsmässigt eller är motiverad då staden har ramavtal med ca 110 HVB-verksamheter.

I den kommunala författningssamlingen för socialnämnden framgår att socialnämnden har ett övergripande ansvar för uppföljningen av stadens samlade socialtjänstverksamhet. De uppkomna bristerna gällande stadsdelsförvaltningarnas dokumentation och uppföljning aktualiserar vikten av att socialnämnden utvecklar dess uppföljning av HVB-verksamheten inom staden. Inte minst när granskningen visar att socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna i stora delar arbetar var för sig utifrån beslutad ansvarsfördelning. Vidare förekommer det att problem inom vården och omsorgen av enskilda individer på HVB inte kommer till socialförvaltningens kännedom. Dessutom visar granskningen att endast ett urval av ramavtalade HVB-verksamheter ingår i socialförvaltningens årliga avtalsuppföljning.

I granskningen framkommer att samverkan mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna kan utvecklas ytterligare. Det förekommer bland annat att problem inom vården och omsorgen av enskilda individer på HVB inte alltid kommer till socialförvaltningens kännedom. Samverkan är viktigt för att förebygga att kunskap och information om varandras arbete inte hamnar mellan olika ansvarsområden och att följderna blir att ingen tar tag i problem som handlar om HVB-verksamheten.

I avstämningar mot stadens centrala sammanställningar med enskilda stadsdelsnämnders uppgifter om kostnader och antal placeringar avseende HVB-verksamheten, framgår att dessa inte överensstämmer med varandra. Detta medför att det inte är möjligt att redovisa stadens och de enskilda nämndernas sammanlagda kostnader samt totalt antal placeringar beträffande HVB-verksamheten. Revisionskontoret anser att det är viktigt att kommunstyrelsen tillsammans med stadsdelsnämnderna och socialnämnden ser över samt kvalitetssäkrar stadens och nämndernas uppgifter om kostnader och antal placeringar gällande HVB-verksamheten. Detta för att förbättra den strategiska styrningen av området.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets samlade bedömning är att stadens styrning, kontroll och uppföljning av HVB och dess insatser behöver utvecklas. Enligt vår bedömning har staden en tydlig ansvarsfördelning och organisationsstruktur för uppdelning av ansvarsområden mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna. Socialförvaltningen har en aktiv förvaltning och uppföljning av stadens ramavtal avseende HVB-verksamheten. Enligt uppgift har stadsdelsförvaltningarna löpande kontakter med enskilda, HVB-föreståndare samt vårdnadshavare. Däremot visar granskningen på flera brister i Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta stadsdelsförvaltningar gällande dokumentation om och uppföljning av placerade barn och ungdomar på HVB.

I granskningen framkommer bristande dokumentation avseende direktupphandlingsprocessen, vårdplaner och genomförandeplaner. Vidare saknas dokumenterade rutiner för kontroll att HVB har tillstånd från IVO samt för säkerställande av HVB-verksamhetens kontroller ur polisens misstanke- och belastningsregister.

Stadsdelsförvaltningarna följer inte upp merparten av kraven i individuella avtal. Bland annat sker ingen uppföljning av att HVB gör kontroller i polisens misstanke och belastningsregister innan och under anställning. Revisionskontoret anser att avtalsuppföljningen måste förbättras.

Brister avseende stadsdelsförvaltningarnas dokumentation och uppföljning aktualiserar vikten av att socialnämnden utvecklar dess uppföljning av HVB-verksamheten inom staden. Det förekommer att problem inom vården och omsorgen av individer på HVB inte alltid kommer till socialförvaltningens kännedom.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby och Spånga-Tensta:

- Säkerställ att dokumentation och uppföljning av vårdplaner och genomförandeplaner genomförs.
- Upprätta dokumenterade rutiner för kontroller av IVO-tillstånd inklusive dokumentation av genomförda kontroller.

- Säkerställ och upprätta dokumenterade rutiner för att HVB gör kontroller ur polisen misstanke- och belastningsregister.
- Säkerställ att dokumentation och uppföljning avseende individuella avtal vid direktupphandlingar sker.

Socialnämnden:

- Utveckla uppföljning av stadens HVB-verksamhet.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Socialförvaltningen

Avdelningschef på avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Enhetschef på enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd, administrativa avdelningen

Utredare på enheten för juridik, upphandling och föreningsstöd, administrativa avdelningen

Strateg/utredare på Kompetenscenter barn och unga, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning

Avdelningschef på avdelningen för barn och unga

Avdelningschef på avdelningen för vuxna

T.f. enhetschef på avdelningen för barn och unga

Controller på avdelningen för verksamhetsstöd och stadsmiljö

Socialsekreterare på avdelningen för barn och unga

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Avdelningschef på avdelningen individ och familjeomsorg

Enhetschef på barn- och ungdomsenheten, avdelningen individ och familjeomsorg

Placeringssekreterare på barn- och ungdomsenheten, avdelningen individ och familjeomsorg

Socialsekreterare på barn- och ungdomsenheten, avdelningen individ och familjeomsorg

HVB nr 1

Delägare och administrativ chef

Delägare och operativ chef

HVB nr 2

Kvalitetschef

Föreståndare och verksamhetschef