

Revisionsrapport
Samverkan kring barn och unga i
riskzon
Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	4
3. Bedömning och rekommendationer	9

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

På revisorernas uppdrag genomfördes en granskning av samverkan kring barn och unga i riskzonen år 2010. I granskningen konstaterades brister, bland annat gällande ansvarsfördelning och en avsaknad av struktur kring samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte därför genomfört en granskning som har till syfte att följa upp hur samverkan mellan verksamheterna gällande barn och unga i riskzonen fungerar idag.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Finns en tillfredställande samverkan mellan berörda nämnder gällande barn- och unga i riskzonen?

Revisionskriterier

Som grund för bedömning ligger främst:

- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlagen, SoL (2001:453)

Interna styrdokument

Svar på revisionsfrågan

Vår bedömning efter utförd granskning är att det till viss del finns en tillfredställande samverkan kring barn i riskzon. Vi ser positivt på att det finns konkreta samverkansformer på flera nivåer idag. Vi ser också att samverkan skulle kunna utvecklas ytterligare.

Iakttagelser

Samverkan sker på politisk nivå, på förvaltningsnivå och på individnivå. Sedan år 2010 har det upprättats en struktur för samverkan vilket vi ser positivt på. Fortfarande är samverkan på individnivå till viss del personberoende. Som en del av strukturen bör förvaltningsövergripande rutiner kring samverkan upprättas. Här behöver tydligt framgå hur och när samverkan ska ske och vem som ansvarar för kontakten. Intervjuer visar på goda exempel där samverkan fungerar väl och att det fortfarande finns skillnader mellan enheter.

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer:

- att förvaltningsövergripande och gemensamma rutiner för hur samverkan ska ske mellan skolor, elevhälsa och socialtjänst utformas.
- att verksamheterna informeras om vilken övergripande samverkan som sker mer än tidigare.

- att en samlad uppföljning kring effekter av samverkan i insatser görs
- att personal i fritidsverksamheten får möjlighet att delta i samverkansgrupper.
- undersöka om närvaroteamets arbetssätt även kan användas i andra situationer.
- att socialtjänsten genomför ytterligare informationsinsatser gentemot skola och förskola.

Östersund 2014-12-12
DELOITTE AB

Marianne Harr	Veronica Blank
Certifierad kommunal revisor	revisor
uppdragsansvarig	

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

På revisorernas uppdrag genomfördes en granskning av samverkan kring barn och unga i riskzonen år 2010. I granskningen konstaterades brister, bland annat gällande ansvarsfördelning och en avsaknad av struktur kring samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

På uppdrag av revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte därför genomfört en granskning som har till syfte att följa upp hur samverkan mellan verksamheterna gällande barn och unga i riskzonen fungerar idag.

Revisionsfråga

Den övergripande revisionsfrågan är:

Finns en tillfredställande samverkan mellan berörda nämnder gällande barn- och unga i riskzonen?

Underliggande revisionsfrågor är:

Finns en fungerande struktur kring samverkan?

Finns en dokumenterad ansvarsfördelning?

Vilka konkreta samverkansformer finns och finns rutiner för samverkan på individnivå?

Sker en tillräcklig informationsdelning mellan verksamheterna och på vilket sätt går det till?

Sker samverkan kring uppföljning av insatser?

Revisionskriterier

Som grund för bedömning ligger främst:

- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlagen, SoL (2001:453)

Interna styrdokument

Avgränsning

Granskningen omfattar samverkan mellan Socialnämnden och Barn- och utbildningsnämnden

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän vid socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen samt genom dokumentanalys. Intervjuer har skett med berörda på flera olika nivåer, såsom rektorer, verksamhetschefer, kuratorer, specialpedagoger, skolsköterskor och socialsekreterare. Totalt har 16 personer intervjuats.

2. Granskningsresultat

Definition och ansvar kring samverkan

Det finns ingen generell definition på ett barn eller en ungdom i "riskzon". Det kan vara barn som är i behov av särskilt stöd av någon anledning, fysisk eller psykisk. Orsakerna kan finnas i hemmet, på skolan eller i annan miljö som barnet vistas i. Riskgrupper som regionalt har uppmärksammats är exempelvis:

- Barn som har problem inom det medicinska, psykologiska, psykiatriska och sociala och beroendekområden. Var för sig eller i olika kombinationer.
- Barn med vårdnadshavare som har något eller flera av ovanstående problematik
- Barn och unga placerade utanför hemmet
- Barn och unga med flyktningbakgrund (Från den regionala överenskommelsen Jämtbus)

Ansvar inom skola och barnomsorg

Skolan har enligt skollagen ett ansvar för att barn och unga ska nå de kunskapsmål som sätts upp. Om det finns en risk att en elev inte kommer att nå målen ska orsaken undersökas och lämpliga åtgärder sättas in. Inom grundskolan och gymnasiet innebär det att ett åtgärdsprogram ska upprättas. Om en elev har behov av särskilt stöd ska han/hon få det.

Samråd ska ske med elevhälsan om det inte är obehövt. Exempel på vad som ses som obehövt är om det är rent pedagogiska insatser som behövs. I programmet kan det exempelvis ingå insatser i form av samtal med kurator.

För förskolan är ansvaret ännu tydligare. I skollagen står att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver (8 kap, 9§).

I skollagen står att det ska finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande men också fokusera på de elever som behöver stöd och hjälp för sitt lärande. I skollagen står att "För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses" (2 Kap, 25 §).

Ansvar inom socialtjänsten

Socialtjänsten ansvarar för att göra en inledande bedömning och vid behov utreda ärenden om de får kännedom om oro gällande ett barn eller en ungdom. Socialnämndens ansvar regleras i socialtjänstlagen. Lagen reglerar inte i detalj vilka insatser socialtjänsten ska erbjuda, snarare vilka mål som ska uppnås. Barn och unga ska växa upp under trygga förhållanden. I lagen finns en särskild bestämmelse om att barnens bästa ska beaktas (1kap, 2§). I femte kapitlet finns särskilda bestämmelser om barn och unga.

Grundregeln är att insatser ska bygga på frivillighet men socialtjänsten kan också genomföra utredningar mot den enskildes vilja med stöd av LVM (Lag om vård av missbrukare i vissa fall, 1988:870) och LVU (Lag om särskilda bestämmelser om vård av unga, 1990:52). I skolan finns ett ansvar att anmäla oro till socialtjänsten.

Regler kring samverkan finns i både Skollagen och socialtjänstlagen. I socialtjänstlagen omnämns samverkan på flera ställen och i 5 Kap, 1 § anges att socialtjänsten "ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs" (5 Kap, 1§). Motsvarande bestämmelse finns i skollagen (29 kap, 13§).

I SoL (2 kap 7 §) står också att när den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan. Motsvarande skrivning finns hälso- och sjukvårdslagen.

I ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete från Socialstyrelsen (SOF 2011:9) har också samverkan nämnts speciellt. Här anges att socialtjänst och den som driver insatser enligt LSS ska identifiera processer där samverkan kan ske. Det ska också framgå hur samverkan ska ske i den egna verksamheten.

Styrdokument kring samverkan

Det har tagits fram ett antal styrdokument kring samverkan, både i kommunen och regionalt. Nedan redogörs för dessa.

Jämtbus

Jämtbus är en regional överenskommelse som rör samverkan kring barn- och unga i behov av särskilt stöd. Parterna som ingår är Jämtlands läns landsting, regionförbundet i Jämtlands län, samtliga kommuner i länet och Jämtlands gymnasieförbund. Överenskommelse är grundläggande riktlinjer och enligt dessa ska lokala planer tas fram utifrån överenskommelsen.

Plan för utvecklingsarbete inom barn- och utbildningsnämnden och Socialnämnden

I planen finns mål exempelvis gällande familjehemsplacerade barn, ökad skolnärvaro och analys av anmälningar från förskolan till socialförvaltningen. Olika aktiviteter beskrivs och det finns även en ansvarsfördelning. Dokumentet beskriver även hur aktiviteterna ska följas upp. Planen har antagits av nämnderna.

Överenskommelse Birger-gruppen

Det finns ett samverkansorgan som benämns Birger där chefer från barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och landstinget medverkar. År 2013 tecknades en överenskommelse för gruppen vilket klargör uppdraget och syftet med gruppen. Uppdraget är bland annat att medverka i genomförandet av intentionerna i Jämtbus, att identifiera områden där samverkan behövs, att initiera att samverkansrutiner och att se till att ansvarsfördelningar skapas, implementeras och följs upp. Utvärdering av gruppens arbete ska ske årligen.

Handlingsplan för elever som är frånvarande från skolan under längre tid utan skäl

Handlingsplanen berör de elever som varit frånvarande från skolan under en period av mer än tre veckor. Den innebär att ett särskilt team- "närvaroteamet" ska mobiliseras vid frånvaro och beskriver hur det ska gå till och beskriver vilken ansvarsfördelning som gäller.

Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen kring barn/unga i riskzon upplevs enligt de intervjuade som relativt tydlig utifrån lagens krav. Skolan ansvarar för insatser i de fall barnen riskerar att inte nå kunskapskraven. På socialförvaltningen är ansvaret att göra en inledande bedömning i de fall det inkommer orosanmälningar till socialsekreterarna. Det finns fall då ansvarsfördelningen inte är helt tydlig. Ett exempel som tas upp vid intervjuer är fall då det är otydligt var problemen ligger, om de är i hemmet eller om de är i skolan.

Former för samverkan

Övergripande

Gemensamma nämndssammanträden

Sedan år 2010 har Barn- och utbildningsnämnden och Socialnämnden haft ett antal gemensamma möten. Nämnderna har gemensamt tagit fram en handlingsplan för samverkan.

Chefsnätverket Birger

År 2009 bildades ett chefsnätverk vilket från kommunens sida inkluderar chefer från socialförvaltningen och från barn- och utbildningsförvaltningen. I nätverket finns representanter från

elevhälsan, verksamhetsledare från skolan, teamchef för barn, ungdom vuxen samt representant från landstinget.

Gruppen har möte en gång i månaden. Här diskuteras olika operativa frågor och även frågor på övergripande nivå. Personalen har möjlighet att skicka med representanterna olika frågor som sedan diskuteras på mötet. Flera av de intervjuade upplever nätverket som en viktig del i att få en fungerande samverkan.

Samverkan på individnivå

Närvaroteam

Närvaroteamet har bildats genom diskussioner i chefsnätverket Birger. För arbetet finns en handlingsplan. Närvaroteamet består av personal från skolan, socialsekreterare, BUP, Barn och ungdomsrehabiliteringen, samt en koordinator från den centrala elevhälsan. Elevhälsokoordinator mobiliserar teamet vid behov, vilket sker vid upprepad frånvaro från skolan. Ansökan om att erhålla insatser från närvaroteam görs av rektor på skolan. När koordinatör säkerställt att ärendet är utrett vid skolan mobiliseras närvaroteamet. Teamet gör då en analys av ärendet, vilka personer som behöver vara med och lägger därefter upp en första plan. Kontakt tas därefter med elev och vårdnadshavare och insatser sätts igång. Innan mötet får föräldrarna skriva under ett medgivande som innebär att sekretessen, som normalt finns mellan parterna, kan brytas.

Teamet och framförallt arbetssättet upplevs fungera bra, det är tydligt vilka som ingår och vilka uppgifter de har. De medverkande är väl insatta i arbetssättet. Det varierar vilken part som bidrar i insatsen, beroende på vad orsaken till frånvaron är. Exempelvis kan det omfatta åtgärder i skolan, åtgärder från BUP eller i vissa fall från socialtjänsten.

Kontaktpersoner vid socialförvaltningen

Vid socialförvaltningen finns kontaktpersoner gentemot varje skola (2 personer per skola). Kontaktpersonerna kan informera personalen på skolorna och personalen har i sin tur möjlighet att kontakta socialsekreterarna för konsultation eller för att göra orosanmälningar till dem. Hur tät kontakten är varierar mellan olika skolor. Med vissa skolor finns en tät kontakt medan det med andra nästan inte finns någon kontakt. Vid vissa skolor är socialsekreterarna regelbundet med vid elevhälsoträffar. Det är respektive rektor som tar kontakt med socialsekreteraren.

Orosanmälningar görs normalt sett av rektor men kan också göras av elevhälsan, lärare eller vårdnadshavare. Antalet orosanmälningar varierar mellan enheterna.

Från statistik som socialförvaltningen tagit fram för det första halvåret 2014 kan det utläsas att antal anmälningar från förskolan bara utgör omkring en tredjedel av det antal anmälningar som inkommit från skolan. Det skiljer sig också mellan skolorna. Det finns ingen färdig analys av varför det ser ut på det sättet men finns med i handlingsplanen att analysera det.

Utöver antal anmälningar så varierar även karaktären på orosanmälningarna. Ibland kan det upplevas som att det kommer in anmälningar när ett barn eller en ungdom är "stödig" men färre anmälningar i de fall det finns andra tecken som kan leda till oro, exempelvis om ett barn drar sig undan eller det finns brister i hygien.

Samverkan och god kontakt upplevs som viktigt. Från socialsekreterarnas perspektiv underlättar det arbetet med eventuell utredning eftersom rektor ofta konsulterar handläggaren innan anmälan skickas in, vilket ofta leder till ett

"bättre" underlag för utredning. Från skolans perspektiv upplevs kontakten som viktig bland annat för att det kan minska eventuell rädsla för att anmäla och för att det leder till en bättre förståelse för varandras arbete.

Det varierar huruvida anmälaren får återkoppling eller inte på ärendet sedan de gjort en anmälan. Enligt lagen ska återkoppling ske om anmälaren ber om det. Det sker enligt intervjuer fortfarande inte alltid men upplevs ha blivit bättre på senare år.

Enligt intervjuer finns ett glapp i samverkan och det avser kontakten med fritidsledare. Dessa kan vara en viktig del i de ungas liv men de är inte med i några samverkansgrupper osv.

Övrig samverkan på individnivå

År 2010 ändrades bland annat socialtjänstlagen och då infördes ett krav på att det ska upprättas samordnade individuella planer (SIP) om individen begär det och personen behöver insatser från flera aktörer, exempelvis skola, landsting och socialtjänst.

Ett arbete har påbörjats med att upprätta samordnade individuell planer (SIP) men det arbetet har inte kommit särskilt långt än, endast ett fåtal planer har upprättats hittills. Vid intervjuer framkommer det att det kan kännas administrativt betungande att fylla i ännu ett dokument vilket kan vara en orsak till att det arbetssättet inte känns naturligt. Samtidigt upplevs det som att individen, barnet/den unge och vårdnadshavarna uppskattar arbetssättet eftersom det innebär att alla parter samlas och att det blir färre kontakter att ta för dem.

När en samordnad individuell plan upprättas hålls ett möte med vårdnadshavare, den unge och inblandade parter. Det

diskuteras vilka insatser som kan vara aktuella och det beslutas om en ansvarsfördelning. Arbetet ska dokumenteras.

Prestationsersättning från socialstyrelsen erhålls i år om det rapporteras in hur många samordnade individuella planer som upprättats.

Det framhålls både från socialtjänsten, från elevhälsan och skolan att det sker samverkan även i de fall den inte är formaliserad och vikten av att samverka framhålls från alla håll. Det kan exempelvis gälla komplicerade fall där flera insatser behövs från flera parter.

Flera intervjuade uppger dock att den typen av samverkan fortfarande kan vara personberoende.

Uppföljning

Uppföljning av samverkan

Samverkan följs löpande upp genom gemensamma nämndsmöten och genom möten med nätverksgruppen Birger. De handlingsplaner som upprättats följs upp regelbundet. I de styrdokument som upprättats anges hur uppföljning ska ske för respektive aktivitet.

Uppföljning av individuella insatser

Insatser till barn och unga följs upp av respektive ansvarig. Skolan följer exempelvis upp sina insatser skolan medan

socialsekreterarens följer upp eventuella insatser som ett resultat från utredningen.

Socialförvaltningen använder sig av särskilda dokument utifrån Barnens bästa i centrum (BBIC) som är ett arbetssätt utifrån socialstyrelsens riktlinjer. På socialförvaltningen görs även uppföljning av antalet orosanmälningar och var de kommer ifrån.

I närvaroteamet sker uppföljning av beslutade insatser regelbundet. När insatserna avslutats hålls ett uppföljningsmöte. Avslutning och uppföljning upplevs som väldigt tydliga. När det upprättas SIP genomförs uppföljning av den planen.

Det görs ingen samlad uppföljning av effekterna av den samverkan som skett.

3. Bedömning och rekommendationer

Struktur kring samverkan

Det har skett positiva förändringar sedan år 2010, då samverkan granskades av revisorerna senast. Det finns en struktur kring samverkan idag vilken sträcker sig över olika nivåer i organisationen. Det sker samverkan på politisk nivå, förvaltningsnivå och på individnivå.

Det är viktigt att strukturen för samverkan når hela vägen fram, från den politiska nivån till individnivån. Här har man kommit långt men det finns fortfarande förbättringsmöjligheter. I flera intervjuer framkommer att samverkan fortfarande kan vara personberoende och vår bedömning är därför att det bör upprättas förvaltningsövergripande riktlinjer som tydliggör när samverkan ska ske och vem som ska ansvara för att ta kontakten. Strukturen finns redan vid flera enheter, även om den inte är skriftlig, men det kan göras tydligare.

Ansvarsfördelning

Det finns en dokumenterad ansvarsfördelning, främst gäller det samverkan på övergripande nivå. Även på individnivå finns en tydlig ansvarsfördelning exempelvis för samverkan genom närvaroteam och samordnade individuella planer.

Konkreta samverkansformer och rutiner för samverkan på individnivå

Vår bedömning är att de konkreta samverkansformerna som finns och där de tillämpas fungerar väl. Ett bra och tydligt exempel på det är arbetet inom närvaroteamet.

Det arbetssättet anser vi kan utvidgas till att gälla alla områden. Genom ett arbetssätt där det redan finns en struktur och en vetskap om processen kan samverkan bli en rutin.

Informationsdelning mellan verksamheterna

Vår bedömning är att det till viss del sker en tillfredställande informationsdelning. Konkreta exempel är att personal vid skolor kan ringa kontaktpersoner på socialförvaltningen för att konsultera eller göra orosanmälningar. Återkoppling sker i högre grad nu än tidigare i de fall orosanmälan lämnats. Här har också anmälaren enligt socialtjänstlagen ett ansvar att efterfråga informationen, om en utredning inletts eller inte.

Där samverkan sker och de olika parterna etablerat en kontakt sker också en tillfredställande informationsdelning. Genom regelbunden samverkan utvecklas också en bättre förståelse för varandras verksamheter. Då finns också en förståelse för vilken informationsdelning som kan ske och vad parterna har att förvänta sig av varandra.

Chefsnätverket Birger uppges vara ett viktigt forum för samverkan och har lett till en större förståelse för varandras verksamheter. Flera som inte är med i nätverket uppger också att de kan påverka genom att de skickar med frågor och synpunkter till mötena. Det har framkommit att det ibland kan vara svårt att veta vilken samverkan som finns på politisk nivå och chefsnivå, vad som händer utifrån möten osv. Vår bedömning är att det bör spridas ytterligare information om vilka frågor som diskuteras och vilka beslut som tagits vid de övergripande samverkansmötena.

Samverkan kring uppföljning av insatser

Någon samlad uppföljning av effekterna i insatserna av den samverkan som sker, eller var den sker, har inte gjorts. Vår bedömning är att en sådan uppföljning skulle kunna bidra till att synliggöra effekterna av en fungerande samverkan.

För de enskilda insatserna sker det en samverkan kring uppföljning i de fall ansvarsfördelningen och samverkansformen är konkret (SIP och närvaroteam).

Sammanfattande bedömning

Vår bedömning efter utförd granskning är att det till viss del finns en tillfredställande samverkan kring barn i riskzon. Vi ser positivt på att det finns konkreta samverkansformer på flera nivåer idag. Vi ser också att samverkan skulle kunna utvecklas ytterligare.

Samverkan sker inte alltid strukturerat och det kan leda till att graden av samverkan kan bli personberoende. Det finns former för samverkan men det är inte tydligt på alla nivåer i verksamheterna när de ska tillämpas. Vår bedömning är därför att det som en del av strukturen måste finnas förvaltningsövergripande rutiner kring samverkan.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- att förvaltningsövergripande och gemensamma rutiner för hur samverkan ska ske mellan skolor, elevhälsa och socialtjänst utformas.
- att verksamheterna informeras om vilken övergripande samverkan som sker mer än tidigare.
- att en samlad uppföljning kring effekter av samverkan i insatser görs
- att personal i fritidsverksamheten får möjlighet att delta i samverkansgrupper.
- undersöka om närvaroteamets arbetssätt även kan användas i andra situationer.
- att socialtjänsten genomför ytterligare informationsinsatser gentemot skola och förskola.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.