

Samverkan kring barn och unga som riskerar att fara illa

Revisionsrapport Hallsbergs kommun

Oktober 2020

Charlotte Erdtman

Elinore Fahlgren



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Rekommendationer	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	4
laktagelser och bedömningar	5
Revisionsfråga 1: Strukturer och riktlinjer för samverkan på övergripande nivå	5
Socialstyrelsens vägledning för barn i behov av insatser från flera aktörer	5
laktagelser	6
Handlingsplan för samverkan	6
Samverkansprojekt	6
Bildningsnämnden	8
Social- och arbetsmarknadsnämnden	9
Bedömning	10
Revisionsfråga 2: Riktlinjer för samverkan på individnivå	10
Socialstyrelsens vägledning för barn i behov av insatser från flera aktörer	10
laktagelser	10
Bedömning	11
Revisionsfråga 3: Analyser av behov av tidiga insatser	11
laktagelser	11
Bedömning	12
Revisionsfråga 4: Uppföljning av resultat inom ramen för samverkan	12
laktagelser	12
Bedömning	12
Revisionell bedömning	14
Rekommendationer	14
Bedömningar utifrån revisionsfrågor	15
Bilagor	17

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna inom Hallsbergs kommun genomfört en granskning av samverkan avseende barn och unga som riskerar att fara illa.

Vår bedömning är att Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden **till viss del** säkerställer en ändamålsenlig samverkan kring barn och unga som riskerar att fara illa. Vår samlade bedömning baseras på bedömningarna av de tre revisionsfrågorna i granskning. Motivering till bedömningen framgår av respektive revisionsfråga under separata avsnitt i rapporten.

Utifrån socialstyrelsens vägledning för samverkan bedömer vi att till viss del finns en styrning mot samverkan, men det saknas en struktur och samsyn. Det finns kunskapsstöd som visar att skriftliga avtal mellan huvudmännen kan vara stödande för verksamheten och förtydliga vem som ska göra vad, när och hur för barn som behöver insatser från flera verksamheter. De riktlinjer för samverkan som finns på övergripande nivå i Hallsbergs kommun bedöms vara i begränsad utsträckning, och vetskap och arbete utifrån sagda riktlinjer saknas. Vi konstaterar att det saknas forum för dialog avseende samverkan, på både övergripande nivå och på individnivå. I de fall där samverkan fungerar väl framhålls det att det i mångt och mycket är personbundet och inte bygger på etablerade strukturer för samverkan.

Vidare bedömer vi att det inom ramen för samverkan saknas analys av resultat samt saknas forum och struktur för uppföljning av samverkansarbetet. Det bedöms saknas analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa inom ramen för samverkan. Det har genomförts analyser inom enskilda verksamheter som lett till åtgärder, såsom samverkansprojekt, men det har varit en brist av analys i samverkan med övriga involverade parter. Vi bedömer också att det finns en diskrepans mellan uppfattningen av förvaltningens egna uppdrag, respektive *den andra* förvaltningens grunduppdrag hos båda förvaltningarna.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden:

- Tydliggöra det gemensamma uppdraget och målen samt skapa en samsyn kring de enskilda parternas uppdrag och förväntningar på varandra.
- Anta gemensamma riktlinjer för samverkan på övergripande nivå samt på individnivå.
- Lyfta gemensamma samverkansprojekt i båda nämnderna till beslut och uppföljning.
- Skapa forum för samverkan där utveckling och analys får utrymme i syfte att gemensamt finna lösningar för att förebygga att barn far illa.
- Skapa en gemensam syn och förståelse för hur de ska arbeta med samtycke från vårdnadshavare, i syfte att underlätta samverkan på individnivå.

Inledning

Bakgrund

Att inte upptäcka barn och unga som riskerar att fara illa orsakar mycket lidande och kan komma att bli väldigt kostsamt.

För att lyckas med tidiga insatser riktade till barn och unga som riskerar att fara illa krävs ett nära samarbete mellan skolan och socialtjänsten och de behöver ha uppbyggda kontaktvägar till andra väsentliga aktörer såsom Regionens verksamheter som riktar sig till målgruppen.

Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka enligt 8 § förvaltningslagen. När det gäller frågor som rör barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa finns även en särskild skyldighet att samverka. Detta regleras i lagstiftning för polis, förskola och skola (skollag), socialtjänst (socialtjänstlag) samt hälso- och sjukvård. Lag om samverkan gäller även enskilt bedriven sjukvård, förskola, skola och skolbarnomsorg.

I en fungerande samverkan är det bland annat av stor vikt att det i kommunen finns fungerande rutiner för anmälan av oro till socialtjänsten, rutiner för utredning av barn som misstänks fara illa och tillgång till insatser för att möta barn, unga och familjer i behov av stöd. En framgångsrik samverkan kräver struktur i form av tydlig arbetsfördelning och rutiner för samverkan.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att göra en fördjupad granskning av kommunens samverkan kring barn och ungdomar som riskerar att fara illa.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig samverkan för barn och unga som riskerar att fara illa.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Finns det tillräckliga strukturer och riktlinjer för samverkan på övergripande nivå mellan aktörer inom kommunen?
- Finns det fastställda riktlinjer för hur samverkan ska ske på individnivå?
- Görs det inom ramen för samverkan analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa? Har det utifrån gjorda analyser vidtagits åtgärder?
- Följs resultatet av arbetet inom området upp?

Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av förvaltningslagen 8 §, socialtjänstlagen 5 kap 1a§ och skollagen 29 kap 13 § samt Socialstyrelsens vägledning om barn i behov av insatser från flera aktörer. Kan även finnas vissa av fullmäktige fastslagna mål/planer/direktiv vilka utgör revisionskriterier.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att gälla barn som finns inom grundskolans verksamhet F-6.

Metod

Granskning av rutiner och riktlinjer som rör samverkan på övergripande nivå samt på individnivå.

Totalt har fem intervjuer genomförts med:

- förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
- förvaltningschef socialförvaltningen
- ordförande Social- och arbetsmarknadsnämnden
- områdeschef individ- och familjeomsorgen
- handläggare vid socialtjänsten
- ett urval av rektorer, grundskola och förskola (gruppintervju)
- representanter från elevhälsan; skolsjuksköterska, psykolog, kurator samt specialpedagog (gruppintervju).

Intervjuerna genomförs både som gruppintervjuer och enskilda via telefon eller Google meet/videokonferens.

Intervjupersonerna har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Strukturer och riktlinjer för samverkan på övergripande nivå

Socialstyrelsens vägledning för barn i behov av insatser från flera aktörer¹

Olika insatser från olika verksamheter erbjuds ofta samtidigt till barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. För barnet och familjen är det viktigt att få rätt insatser i rätt tid utifrån en helhetssyn på barnets situation och behov samt att samverkan sker när insatser ges från olika instanser samtidigt. Det är socialtjänstens ansvar för att barn och unga som far illa får stöd och skydd. För att socialtjänsten ska kunna ta detta ansvar finns en anmälnings- och uppgiftsskyldighet². Denna skyldighet gäller bland annat myndigheter vars verksamhet berör barn och unga. Den 1 juli 2003 infördes en hänvisning till skyldigheten i skollagen, hälso- och sjukvårdslagen, polislagen och andra lagar³. För att kunna leva upp till anmälnings- och uppgiftsskyldigheten behöver berörda myndigheter ha kunskap om den, liksom fungerande rutiner för kontakten med socialtjänsten. Samtidigt måste man komma ihåg att avsikten med de nya bestämmelserna om samverkan sträcker sig längre än så. En god samverkan förutsätter bland annat tydliga mål och uppdrag samt tydlig ansvarsfördelning. Det kräver kunskap om och förståelse för varandras uppdrag och begrepp. Behovet av samverkan med andra aktörer behöver identifieras under hela processen från att ett barns behov av insatser har upptäckts tills det är dags för uppföljning av respektive verksamhet inom socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola.

För att en framgångsrik samverkan ska utformas och upprätthållas, behövs styrning, struktur och samsyn. Dessa tre delområden kan brytas ner i några områden: förankring, harmoniserande regelverk, tydlig målformulering, tillräckligt med resurser, ändamålsenlig organisation och dokumentation, gemensamt synsätt, förståelse för varandras begrepp samt god kunskap om det man samverkar kring och om varandra. Vid upphandling av tjänster som berör barns hälsa och utveckling är det viktigt att ha med samverkansaspekter som en parameter. Det finns kunskapsstöd om hur samverkan ska byggas för att bli framgångsrik. Utifrån dagens kunskapsläge anges några viktiga krav på ett sådant utvecklingsarbete:

- bygg upp en god samverkanskompetens i organisationen
- identifiera de aspekter som underlättar samverkan (i det aktuella sammanhanget)
- planera för att understödja dessa aspekter
- identifiera de aspekter som försvårar samverkan (i det aktuella sammanhanget)
- planera för att motverka dessa aspekter
- följ utvecklingen löpande.

¹ Samverka för barns bästa - en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer. *Socialstyrelsen*. ISBN: 978-91-7555-081-7.

² 12 14 kap. 1 § andra respektive fjärde stycket socialtjänstlagen.

³ 3 1 kap 2a § Skol L; 2f § andra st. HSL; 2 kap. 2 § tredje stycket LYHS; 3 § andra stycket PolisL; 3 § fjärde stycket tandvårdslagen (1985:125); 5 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt; 27 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl.; 14a § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning.

Det finns kunskapsstöd som visar att skriftliga avtal mellan huvudmännen kan vara stödjande för verksamheten och förtydliga vem som ska göra vad, när och hur för barn som behöver insatser från flera verksamheter. Det är viktigt att avtalen har en tydligt definierad målgrupp, tydliga mål, uppföljning och utvärdering samt brukarfokus. Det finns också kunskapsstöd som visar att samverkan som utvecklas tillsammans med ett systematiskt arbetssätt ger positiva och snabbare resultat för barnen. Det finns stöd för att samverkan kan ge de samverkande aktörerna en tydligare bild av målgruppen och dess behov och därmed kan behoven upptäckas och insatserna sättas in tidigt.

laktagelser

Handlingsplan för samverkan

Bildningsförvaltningen och social- och arbetsmarknadsförvaltningen har tagit fram en handlingsplan för samverkan avseende gemensamma anmälnings- och utredningsärenden och förebyggande arbete⁴. Handlingsplanen är daterad 2015-11-27, och fastställer bland annat att:

1. När förskola/skola ämnar göra en anmälan enligt SoL 14:1 kommer socialtjänsten i de flesta fall ut till verksamheten för ett gemensamt möte med föräldrarna.
2. Är förskola/skola osäker på om det finns anledning att göra en anmälan eller inte, så kan ärendet konsulteras namnlöst med socialtjänsten.
3. I de fall socialtjänsten skickar BBiC-konsultationsdokument till förskola/skolan går dessa via förskolechef/rektorer till ansvarig pedagog.
4. I de fall det behövs en samordning av insatser kring barn/elever ska förskola/skola använda sig av möjligheten att kalla till SIP (samordnad individuell plan).
5. Barn- och elevhälsan och Socialtjänsten (Barn och familj) träffas gemensamt 2ggr/år, i början av varje skoltermin, för att samverka kring förebyggande arbete. Chef för Barn- och elevhälsan bjuder in till träffarna.
6. Handlingsplanen revideras årligen vid gemensam samverkansträff i början av höstterminen.

Inom ramen för granskning framkommer att handlingsplanen är under revidering, vid tillfället för granskningen.⁵ Det har dock tidigare inte skett en årlig revidering (punkt 6) vid gemensamma samverkansträffar utifrån avtalet eller att gemensamma träffar sker enligt handlingsplanen (punkt 5). Vid intervju med förvaltningspersonal vid de båda förvaltningarna framkommer att handlingsplanen inte är ett dokument som används i den operativa verksamheten, och det skiljer sig åt om man som medarbetare känner till dess existens.

Samverkansprojekt

Bildnings- och social- och arbetsmarknadsförvaltningen har vid granskningens genomförande två samverkansprojekt, varav ett aktivt: *Ökad samverkan för insatser från*

⁴ Handlingsplan för samverkan mellan Bildningsförvaltningen och Social- och arbetsmarknadsförvaltningen avseende gemensamma anmälnings- och utredningsärenden och förebyggande arbete. *Hallsbergs kommun*. 2015-11-27.

⁵ augusti 2020.

familjeteamet samt *Tidiga Samordnade Insatser* (TSI), ett regeringsuppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen.

Samverkansprojektet *Ökad samverkan för insatser från familjeteamet* omfattar två heltidstjänster under två års tid av familjepedagoger. Projektet är ansökt av social- och arbetsmarknadsförvaltningen via Hallsbergs kommuns sociala investeringsprojekt, för att arbeta med en ökad samverkan med bildningsförvaltningen. Syftet med familjepedagogernas arbete var att arbeta förebyggande för att kunna ge ett tidigt stöd till barn/unga och föräldrar i samverkan med skolan. Kommunstyrelsen fastställde 2018-09-04 ansökan. Kommunstyrelsen skriver i sitt beslut⁶ att "Kommunstyrelsen vill påpeka vikten av att detta projekt ger den samverkan som beskrivs i handlingen mellan Social- och arbetsmarknadsnämnden/förvaltningen och Bildningsnämnden/förvaltningen. I samband med att en styrgrupp ska bildas ska arbetsbeskrivningen tydliggöras samt även på vilket sätt man under tid kommer delge Kommunstyrelsens uppföljning". Vid intervjuer framkommer att styrgruppen för projektet har fungerat som ett forum för samverkan inom ramen för projektet.

Projektet fokuserade på en högstadieskola, där familjepedagogerna och specialpedagoger skulle arbeta tillsammans med elever med hög frånvaro. Vid tillfället för granskningen är projektet satt på paus, då de båda familjepedagogerna valt att avsluta sin anställning. Enligt uppgift arbetar social- och arbetsmarknadsförvaltningen på en plan hur man ska starta upp och fortsätta projektet framöver. Vid intervjuer med förvaltningarna framkommer att projektets syfte inte uppnåddes, men det har vid granskningens genomförande inte genomförts en formell utvärdering av projektet. Representanter från förvaltningarna lyfter vid intervjuer att de upplever att förväntningarna på projektet har skiljts sig åt, och det från början av projektet saknades en samsyn kring genomförande och mål. Vid granskningens genomförande har vi tagit del av Social- och arbetsmarknadsnämndens beslut för projektets genomförande, samt ansökan vid Kommunstyrelsen från Sociala investeringsfonden⁷. Vi har inte kunnat hitta något beslut från Bildningsnämnden rörande projektet.

Projektet *Tidiga Samordnade Insatser* (TSI) är ett utvecklingsprojekt mellan Skolverket och Socialstyrelsen som Hallsbergs kommun deltar i. Projektet syftar till att barn och unga ska få stöd i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling. För det krävs en förbättrad och utvecklad samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten⁸. Skolverket och Socialstyrelsen ger stöd till 36 utvecklingsarbeten, med syftet att stödja och följa dessa utvecklingsarbeten för att identifiera hinder och framgångsfaktorer för samverkan, och därmed få kunskap om vad som behövs för att etablera hållbara strukturer för TSI i kommuner och regioner. För Hallsbergs kommun har projektet inriktat sig mot flickor i mellanstadiet med psykisk ohälsa. Inom projektet har det genomförts och ska det genomföras samverkansdagar för berörda parter, socialtjänst, skola och elevhälsa, med målet att inleda samverkan och underlätta framtida kontakt. En särskild arbetsgrupp har tagits fram för att arbeta med handledning tillsammans med de övriga medverkande kommunerna i projektet. Det har vid tillfället för granskningen genomförts

⁶ Kommunstyrelsen 2018-09-04 §102.

⁷ Kommunstyrelsen 2018-09-04 §102.

⁸ *Tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Skolverket. Hämtad från <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga>*

en samverkansdag, vilken enligt uppgift från båda förvaltningarna har varit uppskattad och fungerat som ett första steg till samverkan, där de medverkande kunnat samtala och mötas utan direkta fall att diskutera. Framför allt framhålls i intervjuerna att möjligheten att lära känna varandra som personer samt förstå varandras uppdrag har varit ett viktigt första steg. Det bör dock noteras att dessa samverkansdagar fick pausas på grund av Corona pandemin och har vid granskningstillfället ännu inte återupptagits.

Ytterligare en samverkansform på övergripande plan är den samverkan som sker på kommunens familjecentral tillsammans med Regionens barnhälsovård. Denna samverkan uttrycks vid intervjuer fungera väl och används som gott exempel till andra samverkansprojekt. Det finns en framtagen samverkansöverenskommelse, varje verksamhet skriver en plan för verksamhetsåret, samt en verksamhetsberättelse i slutet av året.

Bildningsnämnden

Bildningsförvaltningen har samverkan och styrande samverkansdokument med ett antal externa aktörer i sin verksamhet, däribland men inte begränsat till

- Region Örebro län och kommunerna i Örebro län - överenskommelse om samverkan inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, elevhälsa, e-hälsa och kunskapsstyrning
- Region Örebro län och kommunerna i Örebro län - bedömning av egenvård i förskola och skola
- Örebro län - tidiga insatser i förskola så kallad IBT för barn i förskoleåldern med autismspektrumtillstånd
- Region Örebro län och kommunerna i Örebro län - regional samverkan för familjecentral
- Örebro län - barnhälsoteam och specialistbarnhälsoteam för familjer med förskolebarn som har utökade behov
- Region Örebro län - samverkan vid ADHD, autismspektrumtillstånd och utvecklingsstörning
- Region Örebro län och kommunerna i Örebro län - samverkan avseende samordnad individuell plan (SIP)

Avseende samverkan med Social- och arbetsmarknadsnämnden upplever representanter från både elevhälsan och skolverksamheten att det saknas struktur och förutsättningar för en god samverkan. De uttrycker även vid intervjuer att det saknas en tydlig ansvarsfördelning mellan de båda förvaltningarna. De projekt som pågår, TSI och *Ökad samverkan för insatser från familjeteamet*, upplever förvaltningen delade meningar om. Avseende TSI upplever representanter från skolan och elevhälsan att de inte har någon involvering eller har mottagit någon information kring projektet. Avseende projektet *Ökad samverkan för insatser från familjeteamet* framkommer vid intervjuer att projektet inte gått i enlighet med förväntningar och bildningsförvaltningen upplever att de båda förvaltningarna tolkat uppdraget och respektive ansvar olika.

Vid intervju uttrycks en önskan om att samverka mer gentemot målgruppen med social- och arbetsmarknadsförvaltningen. Representanter från skolan uttrycker att de inte har, och inte ska ha, en behandlande funktion eller behandlingskompetens. Där behöver social- och arbetsmarknadsförvaltningen finnas som stöd, något de upplever inte fungera i tillräcklig utsträckning idag.

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen har samverkan med bland annat Örebro kommun avseende social jourverksamhet, något som regleras i samverkansavtal. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen ingår även i överenskommelse för hälso- och tandhälsoundersökning i samband med att barn och unga placeras samt placerade barns hälsa under placeringstiden, en överenskommelse med Region Örebro län.

Vid intervju med representanter för Social- och arbetsmarknadsnämnden påvisar delade uppfattningar avseende samverkan med bildningsförvaltningen. Exempel på en samverkan som upplevs fungera väl är de tillfällen personal från individ- och familjeomsorgen deltar vid personal-, och föräldramöten samt APT vid bildningsförvaltningen och informerar kring socialtjänstens arbete, orosanmälningar och liknande. Det finns även möjlighet för bildningsförvaltningens personal att anonymt ringa och ställa frågor avseende exempelvis en orosanmälan.

Det finns också upplevelser om sämre fungerande samverkan, vilket enligt uppgift beror på att det inte finns en tydlig riktlinje för samverkan mellan förvaltningarna. Det framkommer också vid intervju med personal från social- och arbetsmarknadsförvaltningen att det upplevs finnas en brist på tillit mellan de båda förvaltningarna, en tillit till att "den andre" gör sitt jobb, vilket växer än mer när det upplevs vara bristande kommunikation och återkoppling.

Förvaltningen delger en tjänsteskrivelse⁹ under granskningens gång som påvisar att barn- och familjeenheten har bemanning på alla tjänster, samt att verksamheten har utökats. Personaltätheten på enheten har ökat sedan 2016 vilket delvis hanteras med hjälp av statliga medel "stärka insatserna för barn och unga med psykisk ohälsa". De statliga bidragen har genererat att enheten har kunnat anställa årsarbetare utanför budgeten men efter år 2020 kommer de statliga bidragen att upphöra. Det har även uppstått vakanser under pågående rekryteringar, men eftersom barn- och familjeenheten har en överanställning i förhållande till budget så har samtliga tjänster varit bemannade under år 2020. Barn- och familjeenheten har inte haft någon anmärkningsvärd personalomsättning och två socialekreterare har valt att avslutat sin anställning under år 2020.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vid intervjuer med representanter för de båda förvaltningarna uttrycks att det saknas tydliga och kända riktlinjer för hur samverkan mellan de båda förvaltningarna ska fungera i praktiken. Det upplevs vara otydligt avseende ansvarsfördelning och gränsdragning. Den samverkan som har skett, har både fungera väl och mindre väl, men det saknas en struktur för hur samverkan ska ske. När

⁹ Samverkan mellan förvaltningar i Hallsbergs kommun kring barn som riskerar att fara illa. *Social- och arbetsmarknadsförvaltningen, Individ- och familjeomsorgsavdelningen*. 2020-09-21.

samverkan har fungerat bättre betonas det att det goda samarbetet i dessa fall i mångt och mycket har varit personbundet istället för att vilat på fastställda samverkansstrukturer.

Bedömning

Finns det tillräckliga strukturer och riktlinjer för samverkan på övergripande nivå mellan aktörer inom kommunen?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Det finns kunskapsstöd som visar att skriftliga avtal mellan huvudmännen kan vara stödjande för verksamheten och förtydliga vem som ska göra vad, när och hur för barn som behöver insatser från flera verksamheter. Socialstyrelsens vägledning avser samverkan mellan olika huvudmän, men vi ser att det av samma skäl är viktigt att det mellan olika verksamheter hos en huvudman finns sådan dokumentation t.ex. intern överenskommelse.

I Hallsbergs kommun bedöms det finnas en styrning för samverkan på övergripande nivå, men det bedöms vara i begränsad utsträckning och delvis även i projektform utan långsiktig kontinuitet. Det riktlinjer som finns är även inaktuella och vidare bedöms vetskapen om riktlinjer för samverkan vara låg. Vi konstaterar att det saknas forum för dialog avseende samverkan mellan de båda förvaltningarna samt att det i dagsläget inte finns en tydlighet och gemensam bild av dels varandras uppdrag och dels det gemensamma uppdraget och målsättningarna för samverkan.

Socialstyrelsen skriver att förutsättningar för samverkan är styrning (organisering av samverkan), struktur (system för samverkan) samt samsyn. Vid genomförande av granskning bedömer vi att det delvis finns styrning för samverkan, men det saknas struktur och samsyn bland de båda förvaltningarna.

Revisionsfråga 2: Riktlinjer för samverkan på individnivå

Socialstyrelsens vägledning för barn i behov av insatser från flera aktörer¹⁰

I Socialstyrelsens vägledning om barn i behov av insatser från flera aktörer betonas att barnets eller den unges behov av insatser för sin utveckling avgör vilka verksamheter som utifrån en helhetssyn behöver samverka och på vilket sätt. Samverkan är alltså inget mål i sig utan ska underlätta för de behov som finns hos individen.

lakttagelser

För samverkan på individnivå kan förvaltningarna utgå från den handlingsplan för samverkan mellan Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden tagit fram 2015. Som tidigare beskrivits är handlingsplanen enligt uppgift varierat känd och implementerad i verksamheterna. Det är således inte ett levande dokument som underlättar samverkan på individnivå.

¹⁰ Samverka för barns bästa - en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer. *Socialstyrelsen*. ISBN: 978-91-7555-081-7.

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen har tagit fram ett antal riktlinjer och rutinbeskrivningar för bland annat handläggning av vård och omsorg, familjehemsplaceringar och insatser inom barn- och familjeenheten. Granskade riktlinjer och rutinbeskrivningar innefattar i vissa fall samverkan med berörda verksamheter, såsom Region men saknar beskrivning för samverkan med bildningsförvaltningen och dess verksamheter.

Bildningsförvaltningen har en rutinbeskrivning för ökad skolnärvaro¹¹. Rutinbeskrivningen är beslutad av Bildningsnämnden och daterad 2019-10-01. Rutinbeskrivningen nämner socialtjänsten i form av "skolan gör en anmälan till socialtjänsten utifrån frånvaro och utifrån den specifika situationen har skolan och socialtjänsten ett gemensamt anmälningsmöte enligt gemensam rutin".

I intervjuerna framkommer att det idag saknas en ändamålsenlig samverkan på individnivå. Den handlingsplan som finns antagen är inte ett verktyg för tjänstepersonerna på förvaltningarna som underlättar arbetet. Det framhålls också att samverkan på individnivå i de fall den är framgångsrik är personbunden. Det framhålls att kommunikationen är bristande mellan förvaltningarna såväl som förväntningar på vad som ska göras och av vem. Ett exempel som lyfts är SIP-mötena där det upplevs oklart vilka som ska delta vid mötena, trots att det finns rutiner antagna.

Vid intervjuerna uttrycks en önskan om ett gemensamt synsätt avseende samtycke, som upplevs vara ett hinder för samverkan mellan förvaltningarna. För att underlätta samverkan kring individen krävs samtycke från vårdnadshavare, något som förvaltningarna aktivt behöver arbeta för att få från vårdnadshavarna.

Bedömning

Finns det fastställda riktlinjer för hur samverkan ska ske på individnivå?

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

Det saknas i stor utsträckning riktlinjer för samverkan på individnivå, och även i de fall då det finns bedöms det inte fungera ändamålsenligt. Hur samverkan ska genomföras, och de olika verksamheternas ansvar bedöms som otydlig. Det leder till svårigheter för verksamheterna att samverka i individärenden.

Revisionsfråga 3: Analyser av behov av tidiga insatser

lakttagelser

Analys av behov av tidiga insatser bedöms ske inom kommunen och dess verksamheter. Ett exempel på det som lyfts vid intervju är det samverkansprojekt avseende familjepedagoger som beslutades 2018. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen hade sett ett behov av insatser mot ökad skolfrånvaro, vilket föranledde initiering av projektet. Projektet arbetade utifrån en styrgrupp som tog vidare efter beslut av nämnd, men det

¹¹ Rutin för ökad skolnärvaro. Bildningsnämnden. 2019-10-01.

bedöms har varit en otydlighet i form av ansvarsfördelning mellan de involverade verksamheterna, då projektet enligt uppgift inte nått förväntningarna.

Vid granskningen framkommer att det saknas ett forum för analys av behov av tidiga insatser, och speciellt i form av samverkan.

För Bildningsnämnden sker analyser generellt av förvaltningens verksamheter vid årsredovisning, men det genomförs, och har inte genomförts något specifik analys av behov av tidiga insatser.

Inom social- och arbetsmarknadsförvaltningen sker analys generellt, i likhet med bildningsförvaltningen, vid framtagande av årsredovisning, men det saknas även här specifik analys av behov av tidiga insatser. Analys av individärenden sker kvartalsvis inom förvaltningen avseende utredningar barn och unga, samt anmälningar om barn som far illa utifrån fastställd internkontrollplan.

Bedömning

Görs det inom ramen för samverkan analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa? Har det utifrån gjorda analyser vidtagits åtgärder?

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Det bedöms saknas analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa. Det har genomförts analyser som lett till åtgärder, såsom samverkansprojekt, men det har varit en brist av analys i samverkan med övriga involverade parter.

Revisionsfråga 4: Uppföljning av resultat inom ramen för samverkan

lakttagelser

Uppföljning av arbete och resultat av arbete inom området sker enskilt vid de båda förvaltningarna. Bildningsförvaltningen har tagit fram ett digitalt årshjul för att underlätta för verksamhetspersonal att följa planerad uppföljning, samt har en specifik uppföljning av frisk- och sjuknärvaro. Uppföljningen rapporteras till nämnd årligen. Enligt uppgift har många verksamhetsenheter egna uppföljningar av verksamhet och verksamhet i samverkan, men det saknas en aggregerad uppföljning av samverkan.

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen genomför uppföljning specifikt avseende projektet TSI och rapporterar det till nämnden. Vidare ingår som tidigare fastställt uppföljning avseende *Utredningar barn och unga* samt *Anmälningar om barn som far illa* i internkontrollplanen, vilket följs upp kvartalsvis.

Det saknas uppföljning av samverkan mellan förvaltningarna, samt saknas forum för uppföljning.

Bedömning

Följs resultatet av arbetet inom området upp?

Revisionsfrågan bedöms som ej uppfylld.

I Socialstyrelsens vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer framkommer att berörda aktörer tillsammans ofta behöver bli bättre på att ta fram tydliga och konkreta mål för uppföljning av resultat av insatser för barn och unga. Vi konstaterar i granskningen att det saknas forum och struktur för uppföljning av samverkansarbete samt arbete inom området. Även om enskilda enheter genomför uppföljningar är det inget som delges andra parter i samverkan, vilket inte leder till en ökad insyn eller kommunikation mellan verksamheterna i fråga.

Som nämndes i revisionsfråga 1 har inte en uppföljning eller revidering av den gemensamma handlingsplanen genomförts som angivits enligt planen. Således följs inte heller samverkansformen upp som angivits.

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden till viss del säkerställer en ändamålsenlig samverkan för barn och unga som riskerar att fara illa.

Utifrån socialstyrelsens vägledning för samverkan bedömer vi att till viss del finns en styrning mot samverkan, men det saknas en struktur och samsyn. De riktlinjer för samverkan som finns på övergripande nivå bedöms vara i begränsad utsträckning, och vetskap och arbete utifrån riktlinjer saknas. Vi konstaterar att det saknas forum för dialog avseende samverkan, på både övergripande och individnivå.

Vidare bedömer vi att det inom ramen för samverkan saknas analys av resultat samt saknas forum och struktur för uppföljning av samverkansarbetet. Vi bedömer också att det finns en diskrepans mellan uppfattningen av förvaltningens egna uppdrag, respektive *den andra* förvaltningens grunduppdrag hos båda förvaltningarna.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga vilka framkommer av rapporten.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till Bildningsnämnden och Social- och arbetsmarknadsnämnden:

- Tydliggör det gemensamma uppdraget och målen samt skapa en samsyn kring de enskilda parternas uppdrag och förväntningar på varandra.
- Anta gemensamma riktlinjer för samverkan på övergripande nivå samt på individnivå.
- Lyfta gemensamma samverkansprojekt i båda nämnderna till beslut och uppföljning.
- Skapa forum för samverkan där utveckling och analys får utrymme i syfte att gemensamt finna lösningar för att förebygga att barn far illa.
- Skapa en gemensam syn och förståelse för hur de ska arbeta med samtycke från vårdnadshavare, i syfte att underlätta samverkan på individnivå.

Bedömningar utifrån revisionsfrågor

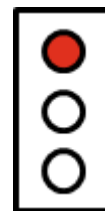
Revisionsfråga	Kommentar	
Revisionsfråga 1: Finns det tillräckliga strukturer och riktlinjer för samverkan på övergripande nivå mellan aktörer inom kommunen?	Delvis uppfyllt Det finns kunskapsstöd som visar att skriftliga avtal mellan huvudmännen kan vara stödjande för verksamheten och förtydliga vem som ska göra vad, när och hur för barn som behöver insatser från flera verksamheter. Socialstyrelsens vägledning avser samverkan mellan olika huvudmän, men vi ser att det av samma skäl är viktigt att det mellan olika verksamheter hos en huvudman finns sådan dokumentation t.ex. intern överenskommelse. I Hallsberg bedöms det finnas en styrning för samverkan på övergripande nivå, men det bedöms vara i begränsad utsträckning och delvis även i projektform utan långsiktig kontinuitet. Det riktlinjer som finns är även inaktuella och vidare bedöms vetskapen om riktlinjer för samverkan vara låg. Vi konstaterar att det saknas forum för dialog avseende samverkan mellan de båda förvaltningarna samt att det i dagsläget inte finns en tydlighet och gemensam bild av dels varandras uppdrag och dels det gemensamma uppdraget och målsättningarna för samverkan.	
Revisionsfråga 2: Finns det fastställda riktlinjer för hur samverkan ska ske på individnivå?	Ej uppfyllt Det saknas i stor utsträckning riktlinjer för samverkan på individnivå, och även i de fall då det finns bedöms den inte fungera. Hur samverkan ska genomföras, och de olika verksamheternas ansvar bedöms som otydlig, vilket leder till svårigheter för verksamheterna att samverka i individfall.	
Revisionsfråga 3: Görs det inom ramen för samverkan analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa? Har det utifrån gjorda analyser vidtagits åtgärder?	Delvis uppfyllt Det bedöms saknas analyser av behov av tidiga insatser riktade till barn som riskerar att fara illa inom ramen för samverkan. Det har genomförts analyser som lett till åtgärder, såsom samverkansprojekt, men det har varit en brist av analys i samverkan med övriga involverade parter.	

Revisionsfråga 4:

Följs resultatet av arbetet inom området upp?

Ej uppfyllt

I Socialstyrelsens vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer framkommer att berörda aktörer tillsammans ofta behöver bli bättre på att ta fram tydliga och konkreta mål för uppföljning av resultat av insatser för barn och unga. Vi konstaterar i granskningen att det saknas forum och struktur för uppföljning av samverkansarbete samt arbete inom området. Även om enskilda enheter genomför uppföljningar är det inget som delges andra parter i samverkan, vilket inte leder till en ökad insyn eller kommunikation mellan verksamheterna i fråga. Som nämndes i revisionsfråga 1 har inte en uppföljning eller revidering av den gemensamma handlingsplanen genomförts som angivits enligt planen. Således följs inte heller samverkansformen upp som angivits.



Bilagor

Granskat material från Bildningsnämnden:

- Elevhälsoplan 2019.
- Hälso- och tandhälsa-undersökning i samband med att barn och unga placeras utanför det egna hemmet samt placerade barns hälsa under placeringstiden.
- Handlingsplan för samverkan mellan bildningsförvaltningen och social- och arbetsmarknadsförvaltningen avseende gemensamma anmälnings- och utredningsärenden och förebyggande arbete.
- Hjälpredan Örebro Län. Guide till stöd och insatser för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.
- Kvalitetsredovisning förskola, grundskola och fritidshem 2018-2019.
- Mål och budget 2019-2021 Bildningsnämnden.
- Mål och budget 2020 samt flerårsplaner 2021 och 2022.
- Principiell samverkansöverenskommelse mellan kommunerna i Örebro län och region Örebro gällande tidiga insatser i förskolan, s.k. IBT för barn i förskoleåldern med autismspektrumtillstånd.
- Protokoll från 2019 och 2020.
- Regional samverkan för familjecentral, mellan Region Örebro och kommunerna.
- Riktlinjer för barnhälsoteam och specialistbarnhälsoteam i Örebro län.
- Riktlinjer för samverkan vid ADHD, autismspektrumtillstånd och utvecklingsstörning.
- Rutin för ökad skolnärvaro. Hallsbergs kommun.
- Samverkan mellan landstinget och kommunerna i Örebro län angående bedömning av egenvård i förskola/skola.
- Årsredovisning Bildningsnämnden 2019
- Överenskommelse om samverkan, inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, elevhälsa, e-hälsa och kunskapsstyrning mellan Region Örebro och kommunerna.

Granskat material från Social- och arbetsmarknadsnämnden:

- Avtal social jourverksamhet 2019. 2018-12-05 Örebro kommun socialförvaltningen.
- Avtal social jourverksamhet 2020. 2019-11-15 Örebro kommun socialförvaltningen.
- Checklista - skyddsbedömning barn och familj
- Checklista - utredning barn och familj.
- Åtterrapporering internkontroll för 2018, 2019 och 2020.
- Mål och budget 2019 - 2021. SAM.
- Mål för Social- och arbetsmarknadsnämnden 2019
- Mål för SAM 2020
- Riktlinjer för biståndshandläggning – Vård och omsorg.
- Riktlinjer för handläggning avseende ekonomiskt bistånd.
- Riktlinjer familjehemsplaceringar barn och unga.
- Riktlinjer för handläggning och insatser inom barn- och familjeenheten.
- Riktlinjer för handläggning avseende missbruk- och beroendevård.
- Rutin - skyddsbedömning barn och familj.
- Rutin - utredning barn och familj.

1 mars 2021

Lars Dahlin
Uppdragsledare

Charlotte Erdtman
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org. nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hallsbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-05-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.