



Granskning av samverkan med barn- och ungdomspsykiatri

Rapport

Piteå kommun

KPMG AB

2020-03-03

Antal sidor 10



Piteå kommun

Granskning av samverkan med barn- och ungdomspsykiatri

2020-03-03

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Övergripande samverkansstruktur	5
3.2	Samverkan på kommunnivå	6
3.3	Samverkan på individnivå	6
3.4	Uppföljning och utveckling	8
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10

1 Sammanfattning

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialtjänstens och skolans samverkan med barn- och ungdomspsykiatri. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Granskningen syftar till att bedöma om samverkan mellan Region Norrbottens barn- och ungdomspsykiatri och Piteå kommuns socialtjänst samt grundskola när det gäller den aktuella målgruppen bedrivs och styrs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns en samverkan mellan berörda parter som delvis är ändamålsenlig. Vi bedömer dock att det finns goda förutsättningar att utveckla den vidare genom ett intensifierat informations- och kunskapsutbyte samt att införa en tydlig systematik i styrning och uppföljning.

Det finns en samsyn hos berörda parter att en god samverkan upplevs som viktig och eftersträvarvärd. I många ärenden finns en fungerande samverkan, men det finns även ett antal enskilda fall där olika uppfattningar om hur respektive verksamhet agerar och bidrar finns. En orsak till detta bedömer vi är bristande information och kunskap om varandras verksamheter och ansvar.

Mellan de kommunala verksamheterna skola och socialtjänst har otydligheter i vissa processer uppmärksamrats, som behöver förtydligas. Vidare bedömer vi att socialtjänstens kvalitetsledningssystem inte uppfyller gällande föreskrifter.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi att:

- det lokala styrdokumentet ses över samt att ledningsstrukturen för samverkansarbetet tydliggörs, se avsnitt 3.2.1.
- arbetet med informations- och kunskapsutbyte mellan verksamheterna intensifieras, se avsnitt 3.3.1.
- information och samverkan mellan skolan och socialtjänst tydliggörs, exempelvis gällande processerna för orosanmälningar och placeringar, se avsnitt 3.3.1.
- uppföljning av samverkan och insatser utvecklas i syfte att dra lärdom av uppnådda erfarenheter och bidra till utveckling, se avsnitt 3.4.1.
- omgående säkerställa att socialtjänstens kvalitetsledningssystem uppfyller gällande föreskrifter, se avsnitt 3.4.1.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska socialtjänstens och skolans samverkan med barn- och ungdomspsykiatri. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Barn och ungdomar är en prioriterad grupp i samhället. När de t ex drabbas av sociala problem eller psykisk ohälsa eller sjukdom är adekvata insatser viktiga. Adekvata insatser från samhällets sida i dessa situationer, och även när föräldraskapet sviktar, kan bespara de unga och deras familjer mycket lidande och prövningar men även bidra till att långa vårdtider med omfattande vårdkostnader hålls tillbaka.

En god samverkan mellan huvudmännen är i dessa fall av stor betydelse för den unge och dennes familj när det gäller att upptäcka signaler om problem, liksom för möjligheterna att sätta in stödåtgärder eller tillgodose olika vårdbehov. Signaler finns om att de ungas och deras familjers problem blir alltmer komplexa och därmed svårare att utreda och behandla. Mot den bakgrunden är det oroväckande med de uppgifter som finns i länet om att samverkan mellan barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och kommunens socialtjänst/individ och familjeomsorg (IFO) samt skolan inte fungerar tillfredsställande.

För att stärka skyddet för barn i utsatta situationer gjordes vissa lagändringar år 2003. Enligt lydelsen i socialtjänstlagen (kap 5 § 1a) har socialnämnden en skyldighet och förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. En motsvarande skyldighet för andra parter att delta i samverkan, som initieras av socialtjänsten, har bland annat införts i hälso- och sjukvårdslagen och skollagen.

När den enskilde har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och från socialtjänsten och skolan ska landstinget tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om landstinget eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål. Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Granskningen har framkommit från revisorernas risk och väsentlighetsbedömning.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om samverkan mellan Region Norrbottens barn- och ungdomspsykiatri och Piteå kommuns socialtjänst samt grundskola när det gäller den aktuella målgruppen bedrivs och styrs på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig kontroll.

Granskningen utgår från följande områden:

- Det finns en tydlig övergripande samverkan mellan Region Norrbottens barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och Piteå kommuns socialtjänst (IFO) samt barn- och utbildningsförvaltningen (grundskola och gymnasiet). Denna samverkan är

organiserad och har en tydlig skriftlig struktur. Denna samverkan har också regelbundna forum där samverkan finns med för diskussion.

- Det finns en tydlig samverkan på individnivå. Denna samverkan har tydliga skriftliga strukturer och är känd hos dem som arbetar inom BUP, socialtjänst (IFO) samt barn- och utbildningsförvaltningen (grundskola och gymnasiet).
- Det finns tydliga målsättningar upparbetade gemensamt för huvudmännen samt för respektive huvudman avseende samverkan. Dessa målsättningar är beslutade av aktuell politisk nämnd inom region och berörd kommun.
- Det finns en samstämmighet mellan huvudmännen för vilka, barn och ungdomar, samverkan skall ske.
- Det finns en uppföljning av hur verksamheten bedrivs utifrån målsättningar och budget. Det finns en tillräcklig intern kontroll av denna verksamhet.
- Det finns en uppföljning avseende effekter och resultat av genomförda individinsatser.
- Samverkan utvärderas och det redovisas vilka former för verksamhetsutveckling som finns gemensamt för huvudmännen.

Granskningen omfattar år 2019 och avser socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Socialtjänstlagen (2001:453, 5 kap 1a §, 14 kap 1 §)
- Skollagen (2010:800, kap 29 § 13)
- Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30, 5 kap 6–8 §, 16 kap 4 §)
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

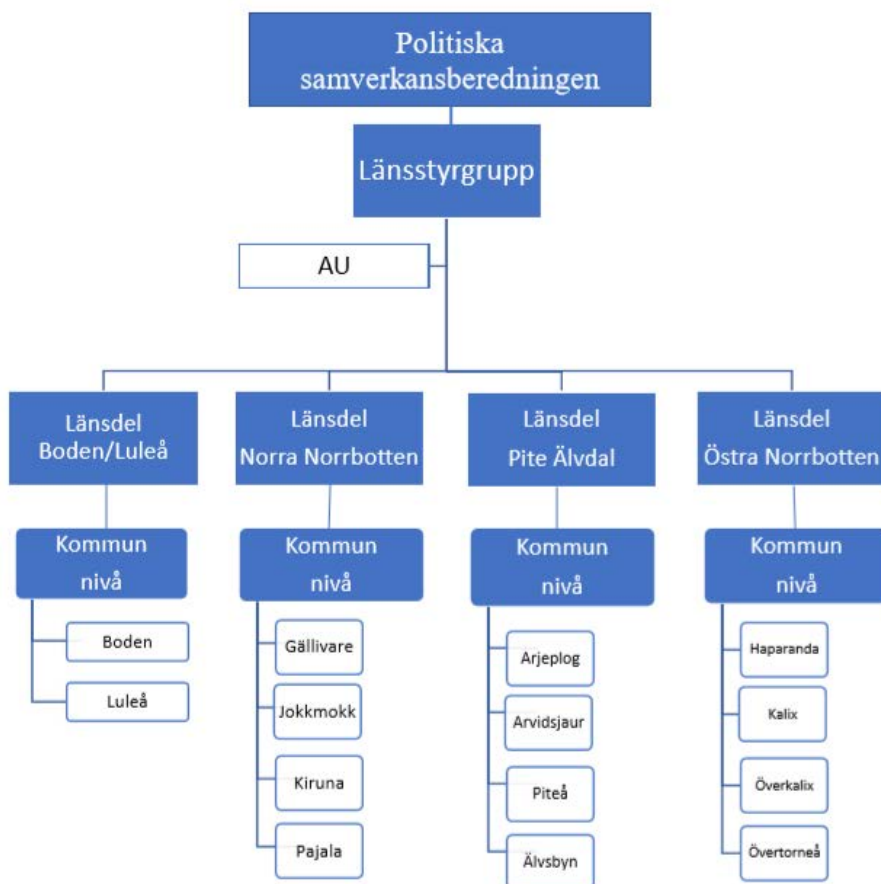
- Dokumentstudier av dokument såsom Norrbus överenskommelse och riktlinjer, lokalt styrdokument för Piteå.
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland IFO-chef, enhetschefer socialsekreterare, rektorer, elevhälsochef, grundskolechef och skolchef samt företrädare för BUP.

Rapporten är faktakontrollerad av IFO-chef, enhetschefer socialsekreterare, rektorer, elevhälsochef, grundskolechef och skolchef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Övergripande samverkansstruktur

Mellan länets kommuner och region Norrbotten finns sedan 2008 en överenskommelse för samverkan kring barn och unga, Norrbus. Överenskommelsen uppdaterades 2013. Kopplat till överenskommelsen finns även gemensamma riktlinjer framtagna. Det finns även en överenskommelse om organisering av länsstyrgruppens samverkan inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. För att skapa en hållbar och stabil samverkan förutsätts gemensamma strukturer och utarbetade processer. Ett av fyra prioriterade fokusområden för samverkan är barn och unga. Samverkansorgan ska finnas på tre nivåer, läns-, länsdels- och kommunnivå.



På uppdrag av länsstyrgruppen gjordes under 2019 en övergripande utvärdering av Norrbus-överenskommelsen. Den visar bl.a. att det finns en positiv inställning till Norrbus men att det i varierande grad finns problem med samverkan i praktiken i flertalet av Norrbottens kommuner.

3.2 Samverkan på kommunnivå

I Piteå finns ett lokalt styrdokument framtaget gällande Norrbus. I detta anges att målet är att alla barn och unga har ett sådant stöd att de i möjligaste mån kan fostras, bo och leva i sin familj och vara kvar i sin grupp/klass som de tillhör. Som målgrupp anges alla barn och unga, upp till 20 års ålder, som är i behov av stöd och hjälp från fler än en aktör.

Av det lokala styrdokumentet för samverkan framgår att det gäller socialtjänsten (barn och familj/IFO), barn- och utbildningsförvaltningen, barn- och ungdomshabilitering, barn- och ungdomsmedicin och barn och ungdomspsykiatri samt närsjukvården. En operativ arbetsgrupp bestående av enhetschefer socialtjänst, verksamhetschef elevhälsan, sektionsledare barn- och ungdomspsykiatri samt representant för närsjukvården/hälsocentral ska träffas två gånger per år. Denna arbetsgrupp ska arbeta på uppdrag och återrapportera till länsdelsgruppen, och bl.a. hantera avvikelserapporter.

Av intervjuade framgår att arbetsgruppen har tidigare träffats regelbundet terminsvis, och bl.a. hanterat inkomna avvikelserapporter gällande Norrbus. Av intervjuerna framgår att arbetsgruppen inte haft något tydligt uppdrag och stöd, då länsdelsgruppen inte uppges ha varit aktiv de senaste 1–2 åren. Det har också medfört att arbetsgruppens träffar på senare tid uteblivit. I länsdelsgruppen ska bl.a. representanter för förvaltningschefer, närsjukvårdschef samt verksamhetschefer ingå. Sammantaget uppger samtliga intervjuade att det finns en otydlighet kring arbetsgruppens uppdrag och en bristande struktur på ledningsnivå.

3.2.1 Bedömning

Det lokala styrdokumentet togs fram i samband med revideringen av Norrbus år 2013, och vi bedömer att kännedomen om det överenskomna innehållet gällande ledningsstrukturen är begränsat inom berörda verksamhetsledning.

Vi konstaterar att samverkansarbetet på högre ledningsnivå under senare år varit eftersatt och att det också påverkat samverkansarbetet på operativ chefsnivå negativt.

Vi bedömer därför att det finns en bristande struktur och systematik i styrning och ledning av samverkansarbetet.

3.3 Samverkan på individnivå

En utgångspunkt såväl före, under som efter samverkan mellan olika aktörer i ett enskilt ärende, är att respektive aktör och verksamhet ansvarar för sitt ansvars- och kompetensområde. Inom ramen för Norrbus tydliggörs även att samverkan ska ske inom ramen för respektive verksamhets ordinarie organisation och ansvarsområden. Där framgår också att den verksamhet som uppmärksammar behov av insatser från flera aktörer tar upp frågan om nätverksmöte och efter samtycke gör en kallelse till möte. Mötet ska normalt ske inom tio arbetsdagar, och varje verksamhet ansvarar för att en utsedd person deltar på mötet. Syftet med mötet är att få en gemensam

helhetsbild, och om det framkommer behov av insatser från flera aktörer upprättas en samordnad individuell plan om samtycke till det ges.

Det finns bland intervjuade en kännedom om begreppet Norrbus, och det framkommer att Norrbus i huvudsak uppfattas som en mötesform. Det framhålls särskilt att kallade aktörer är skyldiga att delta på dessa möten. Vid intervjuer framkommer att alla verksamheter ser det som viktigt att delta, men att det ibland är svårt att frigöra resurser för deltagande.

Intervjuade framför också att det i många fall är bra att möten sker, men att det även sker ett antal möten där olika verksamheters medverkan inte är relevant. Det förekommer också möten där det från främst skolan deltar ett flertal personer, vilket inte minst för barnet/den unge samt vårdnadshavare kan upplevas stressande.

Det framkommer också att det finns en oklarhet kring olika typer av möten, vad de kallas och vilka som ska delta. Norrbus-möten, SIP-möten och nätverksmöten är tre likartade möten sett till syfte men några intervjuade anser att det finns otydligheter kring när respektive mötesform ska användas.

I samband med att Norrbus uppdaterades 2013 genomfördes en informationsinsats inom kommunen. Enligt intervjuade har information till exempelvis nyanställda skett främst enligt mun till mun-metoden, vilket medfört att det finns en variation i kännedom, tolkning och tillämpning.

En viktig faktor för effektiv samverkan är att de olika verksamheterna har aktuella kunskaper om varandras verksamheter. Vid intervjuer framkommer att det finns förväntningar på vad andra kan och ska bidra med, som grundar sig på bristande kunskaper om berörd verksamhet. Vidare framförs även vikten av att varje verksamhet först och främst tar sitt ansvar fullt ut. Samtidigt nämns det som värdefullt att ha möjlighet att konsultera varandra på ett enkelt sätt.

Därför är det ofta underlättande om det finns kontaktytor mellan berörda personalgrupper utöver de enskilda ärendena. Enligt intervjuade förekom gemensamma träffar för informationsutbyte mer frekvent tidigare, men har minskat de senaste åren. För närvarande har Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och Elevhälsan en gemensam träff per termin.

Ungdomsmottagningen är en gemensam verksamhet som enligt intervjuade upplevs fungera bra. Verksamheten är integrerad i en hälsocentral, där kuratorer är anställda av socialtjänsten.

Gällande samverkan mellan skola och socialtjänst har skolan möjlighet att via särskilt telefonnummer rådgöra med socialtjänstens mottagningsgrupp. Mottagningsgruppen gör även informationsbesök på skolor från socialtjänsten samt att fältassistenter arbetar förebyggande ute på skolorna. I höstas på en rektorskonferens informerades kring stöd om orosanmälan. Vid intervjuer framkommer dock att det finns oklarheter gällande processen orosanmälningar, t.ex. gällande anmälningsmöte och återkoppling. Det gäller även arbetet med placerade barn som från skolans håll upplevs otydligt. Enligt uppgift ska dock SAMS-modellen användas.

En särskild satsning inom Piteå är att skola, socialtjänst och polis arbetar aktivt med genomförande av orossamtal. Bland annat har en sekretessblankett utformats för

detta, som är tänkt att framöver även kunna användas i andra sammanhang för att på ett mer systematiskt sätt hantera samtycke.

3.3.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det finns en samsyn hos berörda att en god samverkan upplevs som viktig och eftersträvansvärd. Gällande Norrbus finns det en varierande uppfattning om vad det är, och inom kommunens verksamheter har inte en grundläggande kunskapsnivå säkerställts för berörda befattningshavare.

Det finns enskilda fall där kallade parter inte deltar på träffar de är kallade till, samtidigt som medverkan inte alltid visar sig vara relevant. I många ärenden finns en fungerande samverkan, men det finns även ett antal enskilda fall där olika uppfattningar om hur respektive verksamhet agerar och bidrar finns.

En orsak till detta bedömer vi är bristande information och kunskap om varandras verksamheter och ansvar. Vi ser därför behov av ett mer systematiskt utbyte mellan verksamheterna på såväl chefs- som medarbetarnivå. En annan orsak som har lyfts fram är resursbrist. Genom att exempelvis ha en gemensam syn på samt vara noggrann med när och vilka som ska delta på specifika träffar kan vissa resurser frigöras.

Avseende information och samverkan mellan skola och socialtjänst har flera goda exempel lyfts fram. Då otydligheter gällande främst processerna avseende orosanmälningar och placerade barn finns, bedömer vi att dessa behöver förtydligas.

3.4 Uppföljning och utveckling

Inom ramen för Norrbus ska avvikelserapportering göras när riktlinjerna inte följs, överenskomna insatser inte utförs eller då parterna inte kommer överens. För avvikelserapporteringen finns en särskilt utformad mall. Avvikelse rapporter ska tas upp i den operativa arbetsgruppen för diskussion och analys. Vid behov kan arbetsgruppen föra ärendet vidare.

Enligt intervjuade har det varit ett fåtal inrapporterade avvikelserapporter som hanterats vid respektive träff. Vidare framförs att det är högst sannolikt att det borde vara fler avvikelserapporter, men att rapporteringsbenägenheten är låg.

Inom socialtjänsten räknas antalet genomförda SIP, och statistik sammanställs och tas upp i arbetsgruppen. Den mer kvalitativa uppföljningen görs av respektive part inom ramen för ordinarie ärendegång. Däremot sker inte enligt intervjuade någon gemensam uppföljning av effekter och resultat av genomförda individinsatser, varför det heller inte kan summeras på mer aggregerad nivå för exempelvis olika målgruppsproblematik.

Vad gäller verksamhetsutveckling har några exempel redovisats ovan gällande samverkan mellan skola och socialtjänst. Vidare kan nämnas att det har påbörjats ett samarbete gällande ungdomar med samsjuklighetsproblematik, där det exempelvis finns tankar om en gemensam fysisk mottagning. I övrigt uppfattar vi att det finns liten kännedom om varandras verksamhetsutvecklingsarbete, exempelvis organisationsförändringar, som kan påverka samverkan mellan aktörerna.

Enligt socialstyrelsens föreskrifter kring systematiskt kvalitetsarbete¹ utgör samverkan en grundläggande del i kvalitetsledningssystemet. Den som bedriver socialtjänst ska identifiera processer där samverkan behövs för att kunna säkra kvaliteten på de insatser som ges i verksamheten. Av såväl processer som rutiner ska det framgå hur samverkan ska bedrivas i den egna verksamheten samt med andra huvudmän. Detta då samverkan såväl internt som externt är en förutsättning för att säkra kvaliteten på de insatser som ges. Enligt intervjuade finns i nuläget inte ett sammanhållet kvalitetsledningssystem inom socialtjänsten. Vissa processbeskrivningar finns, men det saknas bl.a. beskrivning, struktur och versionshantering av ingående dokument. Dock framkom det att det under året planeras att göra ett arbete för att få ett kvalitetsledningssystem på plats.

3.4.1 Bedömning

Vi konstaterar att uppföljning sker med viss statistikredovisning samt inom ramen för respektive verksamhet. I viss mån bedrivs specifika utvecklingsarbeten gemensamt mellan flera parter, men i huvudsak bedrivs verksamhetsutveckling utifrån respektive parts perspektiv.

Vi bedömer att uppföljning av samverkan och insatser inte görs gemensamt på ett strukturerat sätt. Vi bedömer vidare att utifrån ett utvecklat och mer systematiskt arbete med uppföljning kan ge en grund för att identifiera och genomföra gemensamma utvecklingsarbeten. Ett utvecklat informations- och kunskapsutbyte mellan verksamheterna bidrar också till detta.

Vi bedömer att det finns ett stort behov av att omgående säkerställa att socialtjänstens kvalitetsledningssystem uppfyller gällande föreskrifter.

¹ SOSFS 2011:9

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns en samverkan mellan berörda parter som delvis är ändamålsenlig. Vi bedömer dock att det finns goda förutsättningar att utveckla den vidare genom ett intensifierat informations- och kunskapsutbyte samt att införa en tydlig systematik i styrning och uppföljning.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi att:

- det lokala styrdokumentet ses över samt att ledningsstrukturen för samverkansarbetet tydliggörs, se avsnitt 3.2.1.
- arbetet med informations- och kunskapsutbyte mellan verksamheterna intensifieras, se avsnitt 3.3.1.
- information och samverkan mellan skolan och socialtjänst tydliggörs, exempelvis gällande processerna för orosanmälningar och placeringar, se avsnitt 3.3.1.
- uppföljning av samverkan och insatser utvecklas i syfte att dra lärdom av uppnådda erfarenheter och bidra till utveckling, se avsnitt 3.4.1.
- omgående säkerställa att socialtjänstens kvalitetsledningssystem uppfyller gällande föreskrifter, se avsnitt 3.4.1.

Datum som ovan

KPMG AB



Mikael Lindberg
Kommunal revisor



Oskar Nordmark
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.