

# Revisionsrapport

*Barn och unga som far  
illa eller riskerar att  
fara illa - granskning  
av samverkan*

Skellefteå kommun

Linda Marklund  
Robert Bergman

Mars 2013

## ***Innehållsförteckning***

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning och revisionell bedömning.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga .....	2
2.3.	Metod och avgränsning .....	2
<b>3.</b>	<b>Lagstiftning och nationella riktlinjer .....</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>4</b>
4.1.	Ansvars- och rollfördelning.....	4
4.1.1.	Politisk nivå .....	4
4.1.2.	Tjänstemannanivå.....	4
4.2.	Riktlinjer och överenskommelser .....	5
4.2.1.	Huvudöverenskommelse för samverkan .....	5
4.2.2.	Handlingsprogram – Samverkan kring barn och unga i riskzonen .....	5
4.2.3.	Checklista för tidig upptäckt.....	6
4.2.4.	Andra samarbetsaktörer .....	6
4.3.	Rutiner för uppföljning och utvärdering av samverkan.....	7

# 1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av kommunens revisorer har PwC granskat hur socialnämnden, gymnasienämnden samt barn- och grundskolenämnden samverkar kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Syftet har varit att bedöma om samverkan sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och bedömningar:

- Det finns i stort ändamålsenliga *riktlinjer och överenskommelser* för samverkan. Bedömningen baseras på att skriftliga överenskommelser som reglerar samarbetet mellan ett flertal aktörer, på olika nivåer, har upprättats. Vi uppmärksammar dock att samtliga riktlinjer ännu inte har implementerats på ett fullständigt sätt ute i verksamheterna.
- *Ansvars- och rollfördelningen* mellan parterna bedöms vara tydlig och ändamålsenlig. Ansvarsfördelningen regleras i stor utsträckning i lag. Socialnämnden har huvudansvaret för att barn som far illa eller riskerar att fara illa får stöd och skydd och för att ändamålsenlig samverkan runt dessa barn kommer till stånd. Utbildningsnämnderna ansvarar för att, på socialtjänstens initiativ, samverka med övriga aktörer. Utbildningsnämnderna och dess anställda har även en anmälningsskyldighet när det gäller barn som riskerar att fara illa. Därutöver noterar vi att rollfördelningen på tjänstemannanivå när det gäller den konkreta samverkanssituationen i viss utsträckning har tydliggjorts.
- Rutiner för *uppföljning och utvärdering* av samverkan bedöms endast delvis vara tillförlitliga. Parterna träffas årligen och utbyter erfarenhet och synpunkter på hur samverkan har fungerat. Däremot ser vi inte att det övergripande syftet och målet, att skapa fungerande samverkan, utvärderas och återrapporteras på ett tillförlitligt sätt. Med anledning av detta är det svårt att få en uppfattning om vilken praktisk verkan arbetet fått i de konkreta samverkanssituationerna, runt barn och unga i riskzonen, på operativ nivå.
- Den politiska *styrningen* inom området bedöms vara tillräcklig, däremot bedöms *kontrollen* inte vara tillräcklig.

*Sammanfattningsvis bedömer vi att samverkan sker på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen bedöms endast delvis vara tillräcklig.*

I syfte att utveckla verksamheten rekommenderar vi att nämnderna säkerställer:

- En fullständig implementering och tillämpning av upprättade riktlinjer och överenskommelser.
- Att uppföljning och återrapportering sker av samverkan och dess resultat.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har i 2012 års revisionsplan beslutat att det ska ske en granskning av samverkan kring barn och unga. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka enligt förvaltningslagen. När det gäller barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa har myndigheter även en särskild skyldighet att samverka. Detta regleras bl.a i skollag och socialtjänstlag.

Nationella rapporter och utredningar visar på ett stort behov av en utvecklad samverkan. Utebliven eller bristande samverkan försvårar upptäckt och förhindrar tidiga och adekvata insatser samt innebär att resursutnyttjandet inte optimeras.

Revisionsobjekten i denna granskning är socialnämnden, barn- och grundskolenämnden och gymnasienämnden.

### **2.2. Revisionsfråga**

Syftet är att bedöma om samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa, sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns ändamålsenliga riktlinjer och överenskommelser för samverkan? Inkluderar även samverkan med externa parter.
- Är ansvars- och rollfördelning mellan parterna tydlig och ändamålsenlig?
- Är rutiner för uppföljning och utvärdering av samverkan tillförlitliga?
- Är den politiska styrningen och kontrollen inom området tillräcklig?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentanalys av bl.a. skriftliga rutiner, överenskommelser och protokoll. Därutöver har intervjuer genomförts med socialkontorets processledare, chef för individ- och familjeomsorg, elevhälsochef samt gymnasiechef. Granskningen avgränsas till barn och unga inom skolnämndernas ansvarsområden. I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2012. I övrigt se revisionsfråga/revisionskriterier.

### **3. Lagstiftning och nationella riktlinjer**

Enligt socialstyrelsen och skolverket är de olika aktörernas kunskap om varandras arbetsuppgifter, kompetenser och roller samt tilltro till varandra en förutsättning för en väl fungerande samverkan. En nationell strategi för samverkan<sup>1</sup> lyfter tre grundläggande faktorer för att uppnå en stabil, uthållig och effektiv samverkan.

*Styrning* – Verksamheternas ledning, politisk såväl som förvaltningsledning och på verksamhetsnivå, är avgörande om samverkan ska lyckas. Det måste bl.a. finnas tydliga mål och prioriteringar. Ledningarna måste efterfråga uppföljningar och utvärderingar.

*Struktur* - Handlar om att ge tydlighet och fasta konturer i arbetet. Detta byggs upp genom handlingsplaner, riktlinjer och avtal som klargör ansvarsfördelning, vilka beslut som fattas av vem, befogenheter, rutiner och uppföljning. Aktörerna behöver också klargöra olika begrepp samt syftet med arbetet.

*Samsyn* – Parterna behöver förstå varandras roller, uppdrag och värderingar för att kunna överbrygga varandras olikheter. Behovet av samsyn uppstår när flera aktörer tillsammans ska lösa ett problem. Därför är det viktigt att aktörerna har en gemensam problemförståelse samt att rollerna är tydliga.

Utvärdering och forskning bekräftar att ovan nämnda är framgångsfaktorer och hinder för framgångsrik samverkan.

---

<sup>1</sup> Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. Socialstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för skolutveckling 2007.

## 4. Granskningsresultat

### 4.1. Ansvars- och rollfördelning

#### 4.1.1. Politisk nivå

Enligt *förvaltningslagen* ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Av *socialtjänstlagen* framgår att insatser för enskilda personer vid behov ska ske i samverkan med andra samhällsorgan<sup>2</sup>. När det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa ska socialnämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för samverkan<sup>3</sup>.

Av *skollagen* framgår att huvudmannen är skyldig att, på socialtjänstens initiativ, *samverka* med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs kring barn som far illa eller riskerar att fara illa<sup>4</sup>.

#### 4.1.2. Tjänstemannanivå

Av skollag och socialtjänstlag framgår att personalen inom skolan är skyldiga att *anmäla* till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom eller misstänker att barn far illa<sup>5</sup>. De anställda inom verksamheten är även skyldiga att *samverka* runt dessa barn, på socialtjänstens initiativ.

Vår granskning visar att under 2012 har en arbetsgrupp inom ramen för Skellefteå kommun och landstingets samverkan arbetat fram *Checklista för tidig upptäckt när barn/ungdomar har behov av samlade insatser*. Checklistan har börjat tillämpas från och med år 2013. Dokumentet beskriver hur roller och ansvar ska fördelas när barnet har behov insatser från flera aktörer. Den som har upptäckt behovet ansvarar för att sammankalla samtliga aktörer för vidare planering av insats.

Av våra intervjuer framgår att roll- och ansvarsfördelningen på tjänstemannanivå upplevs vara tydlig. Detta uppges bl.a. bero på de rutiner för samverkan som har upprättats.

**Bedömning av ansvars- och rollfördelning:** Vår bedömning är att ansvars- och rollfördelningen mellan parterna tydlig och ändamålsenlig. Ansvarsfördelningen regleras i stor utsträckning i lagstiftning. Socialnämnden har huvudansvaret för att barn som far illa eller riskerar att fara illa får stöd och skydd och för att ändamålsenlig samverkan runt dessa barn kommer till stånd. Utbildningsnämnderna ansvarar för att, på socialtjänstens initiativ, samverka med övriga aktörer. Utbildningsnämnderna och dess anställda har även en anmälningsskyldighet när det gäller misstankar om att barn riskerar att fara illa. Därutöver noterar vi att rollfördel-

<sup>2</sup> 3 kap 5 § Socialtjänstlagen 2001:453

<sup>3</sup> 5 kap 1a § Socialtjänstlagen 2001:453

<sup>4</sup> 29 kap 13 § Skollagen 2010:800

<sup>5</sup> 14 kap 1 § Socialtjänstlagen 2001:453

ningen på tjänstemannanivå när det gäller den konkreta samverkanssituationen i viss utsträckning har tydliggjorts.

## **4.2. Riktlinjer och överenskommelser**

### **4.2.1. Huvudöverenskommelse för samverkan**

Granskningen visar att en huvudöverenskommelse (HÖK) avseende aktörernas samverkan runt barn och unga har upprättats. Överenskommelsen avser perioden 2012-01-01 – 2014-12-31 och har undertecknats av ordförande för socialnämnden, barn- och grundskolenämnden samt gymnasienämnden i Skellefteå. Därutöver har överenskommelsen undertecknats av ordföranden i folkhälso- och primärvårdsnämnden, funktions- och habiliteringsnämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden.

Syftet med överenskommelsen är att skapa en *tydlig struktur* för samarbetet runt barn som riskerar att fara illa.

Främst inriktas överenskommelsen på att reglera organiseringen av verksamhetsledning och beredningsgrupper samt riktlinjer/direktiv för arbetet. Av överenskommelsen framgår att samverkan har reglerats i fyra nivåer enligt följande:

- *Politisk nivå*, bestående av ordföranden i kommunens och landstingets nämnder.
- Kommun-/landstingsövergripande *styrgrupp*, bestående av förvaltningschefer och verksamhetschefer från kommun och landsting.
- *Utvecklingsgrupp*, bestående av ledande funktioner på verksamhetsnivå, text enhetschef, elevhälsochef osv.

Ovanstående samarbetskonstellationer har även tillgång till en processledare och sekreterare. Processledaren fungerar som sammankallande.

Av våra intervjuer framgår att ovanstående styrgrupper, både på verksamhetsnivå och på politisk nivå, har sammanträtt ca 4 gånger under år 2012. Styrgruppen har under året lämnat ett antal uppdrag till utvecklingsgrupperna, tex att komma med förslag till styrgruppen på aktiviteter för ett bättre samarbete samt att upprätta en checklista avseende samverkan kring barn och unga i riskzonen.

Samtliga berörda nämnder har under 2012 beslutat att godkänna huvudöverenskommelsen samt utse representation till den politiska styrgruppen.

### **4.2.2. Handlingsprogram – Samverkan kring barn och unga i riskzonen**

Handlingsprogram – Samverkan kring barn och unga i riskzonen - har upprättats under år 2005 och har kontinuerligt reviderats. Senaste upplagan av handlingsprogrammet gäller fr.o.m. 2012-03-01. Handlingsprogrammet innehåller *mål* (att skapa fungerande samverkan) och gemensamma *riktlinjer* mellan socialkontoret, skol- och kulturkontoret, gymnasiekontoret samt hälso- och sjukvårdens enheter som jobbar med barn och unga.

Exempelvis återfinns gemensamma riktlinjer, rutiner och mallar för anmälan till socialtjänsten om barn som far illa.

#### 4.2.3. *Checklista för tidig upptäckt*

Utvecklingsgruppen har, under slutet av år 2012, tagit fram en *checklista* som komplement till ovanstående handlingsprogram. Checklistan innehåller konkreta instruktioner för hur företrädare för verksamheterna ska gå tillväga när behov av samlade insatser finns runt ett barn. Av intervjuer framgår att dokumentet har börjat tillämpas i begränsad omfattning, från och med år 2013.

#### 4.2.4. *Andra samarbetsaktörer*

Av vår granskning framgår att individ- och familjeomsorgen i Skellefteå kommun och Polisen har träffat ett avtal som reglerar hur ungdomar upp till 25 år som tas av polisen efter misstanke om *användning av droger/narkotika* ska hanteras. Granskning av avtalet visar att det handlar främst om en rutinbeskrivning hur målgruppen ska hanteras samt fastställer vilka kontaktvägar som finns för målgruppen. Avtalet är giltigt fr.o.m. 2013-01-01 och ska utvärderas efter 1 år.

Vidare kan vi konstatera att Polismyndigheten och kommunens individ- och familjeomsorg under 2011 har upprättat en samarbetsrutin för personskydd av bl.a. *våldsutsatta barn*. Rutinen innehåller bl.a. instruktioner om kontakt med Polis respektive socialtjänst ska gå till, insatser och handlingsalternativ för polisen respektive socialtjänsten samt uppföljningsrutiner av genomförda gemensamma insatser.

Granskningen visar att det inte finns några dokumenterade riktlinjer eller överenskommelser som inkluderar övriga kommunexterna aktörer (tex frivilligorganisationer). Detta samarbete är dock inte närmare reglerat i skrift. Av intervjuer framgår att visst samarbete mellan kommunen och frivilligorganisationerna sker på verksamhetsnivå, dock i varierad form och utsträckning beroende på vart i kommunen behovet finns.

**Bedömning av riktlinjer och överenskommelser:** Vår bedömning är att det i stort finns ändamålsenliga riktlinjer och överenskommelser för samverkan. Bedömningen baseras på att skriftliga överenskommelser som reglerar samarbetet mellan ett flertal aktörer, på olika nivåer, har upprättats. Vi uppmärksammar dock att samtliga riktlinjer ännu inte har implementerats på ett fullständigt sätt ute i verksamheterna.

Vi rekommenderar nämnderna att säkerställa en fullständig implementering och tillämpning av upprättade riktlinjer och överenskommelser.

Myndigheter ska enligt lagbestämmelserna inte bara samverka med andra myndigheter, utan även med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Vår granskning har inte kunnat styrka att det finns någon särskild överenskommelse eller riktlinjer kring samverkan mellan kommunens verksamheter och frivilligorganisationer, exempelvis idrottsföreningar, Röda korset och Rädda barnen.



### **4.3. Rutiner för uppföljning och utvärdering av samverkan**

Granskningen visar att tidpunkt för uppföljning av upprättade överenskommelser och riktlinjer har reglerats.

Enligt *Huvudöverenskommelsen* (HÖK) ska uppföljning ske årligen av socialkontoret. Skol- och kulturkontoret, gymnasiekontoret samt hälso- och sjukvården ska inbjudas för att delta i uppföljningen. Granskningen visar att det sker en återrapportering av uppdrag som lämnats från styrgruppen till utvecklingsgruppen. Det kan däremot inte styrkas att det sker någon uppföljning och utvärdering av uppsatta mål och syften eller vilka resultat arbetet har fått i den operativa verksamheten.

I handlingsprogram – *Samverkan kring barn och unga i riskzonen* – anges att programmet ska följas upp årligen. Socialkontoret ska ansvara för att uppföljningen initieras. Under 2012 genomfördes en träff med representanter från socialkontoret, skolkontoret, elevhälsan, barnkliniken och BUP. Representanter från gymnasiekontoret och akuten saknades vid träffen. Av upprättad minnesanteckning framgår att gruppen har diskuterat hur samverkan har fungerat under året.

Senaste uppföljningen/revideringen av handlingsprogrammet genomfördes i februari 2013. Kallade till träffen var representanter från socialkontoret, gymnasiekontoret, skolkontoret, elevhälsan, akuten, barnkliniken och BUP. Samtliga närvarade utom representanter från BUP och skolkontoret.

I dokumentet *Checklista för tidig upptäckt* finns reglerat att avvikelser ska rapporteras till den arbetsgrupp som jobbar med barn och unga inom ramen för samverkan, *HÖKEN*. Av intervjuer framgår att utvärdering av *Checklista för tidig upptäckt* ska ske, av utvecklingsgruppen och styrgruppen, under april 2013.

**Bedömning av uppföljning och utvärdering:** Vi bedömer att rutiner för uppföljning och utvärdering av samverkan endast delvis är tillförlitliga. Bedömningen baseras på att parterna träffas årligen och utbyter erfarenhet och synpunkter på hur samverkan har fungerat. Däremot har vi inte kunnat se att det övergripande syftet och målet, att skapa fungerande samverkan, utvärderas och återrapporteras på ett tillförlitligt sätt. Med anledning av detta är det svårt att få en uppfattning om vilken praktisk verkan arbetet fått i de konkreta samverkanssituationerna runt barn och unga i riskzonen, på operativ nivå.

2013-03-13

**Linda Marklund**  
Projektledare

**Bo Rehnberg**  
Uppdragsledare