

Revisionsrapport - Utkast

Samverkan kring barn och ungdomar som far illa eller som är i riskzonen.

Kinda kommun

Lars Högberg
cert. kommunal revisor

Gabriel Uhlin

September 2015

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	2
Revisionsfråga	2
Avgränsning och genomförande av granskningen	3
Nationellt regelverk	4
Resultat av granskningen	5
Barn- och utbildningsnämnden	5
Rutiner för samverkan	6
Socialtjänsten	7
Aktgranskningen	7
Förhandsbedömningar	7
Ärendegranskningen	8
Rutiner och riktlinjer inom socialtjänsten	9
Bedömning	10
Avstämning mot kontrollmålen	10
Revisionsfrågan besvaras	12

Sammanfattning

Kommunens revisorer har gett PwC i uppdrag att genomföra rubricerad granskning.

Revisionsfrågan som denna granskning ska besvara gäller:

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan kommunens socialtjänst och skolverksamhet när det gäller barn eller unga som far illa eller som riskerar att fara illa?

Vår granskning visar att det i vissa delar finns en samverkan och dokumenterade rutiner för hur denna ska fungera mellan parterna. Samarbetsformerna är dock inte tillräckligt strukturerade eller implementerade i organisationerna. Den samverkansmodell som tidigare arbetades fram och som är från år 2013 har aldrig kommit att införas eller tillämpas. En dominerande anledning till detta är den omsättning av personal, på både lednings- som handläggarnivå, som varit inom socialtjänsten. Det har heller inte i någon av de två förvaltningsorganisationerna funnits några utsedda ”processledare” eller ”processägare”. Inte heller på förvaltningsledningsnivå har detta samverkansarbete fått tillräcklig uppmärksamhet och prioritet.

Det behöver därför genomföras kraftfulla åtgärder och ett utvecklingsarbete om dels regelverkets krav ska kunna uppfyllas, dels om de lokalt angivna politiska målen och förväntningarna om ett mera utvecklat samarbete mellan skolan och socialtjänsten ska kunna realiseras.

Inledning

Den som arbetar i en myndighet som rör barn och unga eller som i sitt yrke kommer i kontakt med barn och unga ska genast anmäla till kommunens socialnämnd om denne misstänker att ett barn eller ung person far illa eller riskerar att fara illa. Samma skyldighet gäller också den som arbetar inom privat verksamhet som rör barn och unga samt personal inom vård och omsorg.

Därför är det av största vikt att det finns fungerande samverkansformer mellan kommunens socialtjänst och skolan. Denna samverkan är även av stor betydelse för att barn eller unga som befinner sig i riskzonen eller som misstänks fara illa tidigt ska kunna upptäckas.

Kommunens revisorer har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning i detta område.

Revisionsobjekt är socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

Revisionsfråga

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan kommunens socialtjänst och skolverksamhet när det gäller barn eller unga som far illa eller som riskerar att fara illa?

För granskningen har följande kontrollmål fastställts:

- Finns det rutiner inom kommunens samlade skolverksamhet för anmälan till socialtjänsten om ett barn eller ungdom far illa eller riskerar att fara illa?
- Finns rutiner inom socialtjänsten för att ta emot anmälan och att göra en första bedömning kring barnets eventuella behov av omedelbart skydd?
- Finns rutiner för hur förvaltningarna ska samverka kring målgruppen och hur fungerar denna samverkan i praktiken?
- Är rutinerna kommunicerade och kända inom verksamheterna?
- Finns det en samsyn mellan verksamheterna om den samverkan som ska ske om ett barn far illa eller misstänks fara illa?
- På vilket sätt genomförs uppföljning och utvärdering av samverkan mellan parterna?
- På vilket sätt informerar socialtjänsten om den anmälningsplikt som regelverket anger?

Avgränsning och genomförande av granskningen

Granskningen baseras på:

- **Dokumentstudier**

Genomgång av olika rutin- och processbeskrivningar

För Barn- och utbildningsnämnden:

- Rutin-och ansvarsbeskrivning, elevvårdsarbetets fem steg
- Rutinbeskrivning för elevhälsan
- Blankett för anmälan av ärende till elevhälsan
- Blankett för anmälan av ärende till socialförvaltningen
- Manual till social utredning
- Skollagen

För Socialnämnden:

- Rutin för handläggning av anmälningar och utredningar gällande barn
- Samordningsprojekt Socialförvaltningen och Utbildningsförvaltningen Kinda kommun
- SoL
- Aktgranskning av 17 st akter

- **Intervjuer**

Vi har genomfört intervjuer med följande funktioner:

Förvaltningschef för kommunens Individ-, familje- och äldreomsorg
respektive Barn- och utbildningsförvaltning

Arbetsledande funktioner inom IFO

Handläggare inom IFO:s myndighetsfunktion

Lärare vid Värgårdsskolan, Bäcksolan samt Tornhagens förskola.

Granskningsrapporten är föremål för faktaavstämning.

Nationellt regelverk

För att kommunens socialtjänst ska kunna ge stöd åt barn som far illa räcker det inte med att socialnämnden får kännedom om de barn som riskerar att fara illa. De verksamheter som finns runt det enskilda barnet behöver samverka och använda sig av varandras kompetens.

Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser om att myndigheter och dess anställda, vars verksamhet berör barn och ungdomar, har en anmälningsskyldighet. Denna innebär att de genast till socialnämnden ska anmäla om de får kännedom om förhållanden som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Att samverka kring barn som far illa, eller som riskerar att fara illa, är en skyldighet som betonas både i socialtjänstlagen och i skollagen. Socialtjänstlagen innehåller även bestämmelser om att socialtjänsten ska samverka med andra samhällsorgan, organisationer och andra som berörs i frågor som rör ett barn som far illa eller som riskerar att fara illa. Socialnämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd, både på individnivå som på övergripande nivåer. Socialnämnden har förstahandsansvar för att samverkan kommer till stånd.

Motsvarande bestämmelser i socialtjänstlagen återfinns också i skollagen, dock utan förstahandsansvar. Skyldigheten att anmäla och samverka omfattar både offentligt och enskilt bedriven förskole- och skolverksamhet samt skolbarnsomsorg.

Resultat av granskningen

Barn- och utbildningsnämnden

Vi har tagit del av och kan konstatera att det finns skriftliga rutiner för hur samverkan ska gå till när det finns ett specifikt fall. Elevvårdsteamet på Värgårdsskolan har arbetat fram en flerstegsmodell om hur man ska gå till väga för att hantera en uppkommen situation och rapportera detta till socialtjänsten. Modellen har varit under utveckling ett antal år och arbete pågår med att implementera denna i verksamheten. Dokumentet finns tillgängligt för alla medarbetare via intranätet. Modellen uppges vara känd inom organisationen. Det framkommer även att dokumentet på intranätet inte är helt uppdaterat, innehållet och rutinbeskrivningarna är i princip desamma men femstegsmodellen har omarbetats till fyra steg.

Modellen tydliggör alla steg som ska tas inför, under och efter en anmälan samt hur ansvaret är fördelat för de olika delarna av processen. Modellen innebär att en lärare som misstänker att en elev far illa kontaktar elevhälsan via en blankett som finns tillgänglig på intranätet. I varje arbetslag på skolorna finns kontaktpersoner till elevhälsan som en orosanmälan kan lämnas till. I samband med att elevhälsan kontaktas så meddelas också föräldrarna till det barn som anmälan rör. Lärare och elevhälsa kartlägger elevens behov. Om det finns behov av stödinsatser inom skolan ska en åtgärdsplan tas fram. Anledningen till att föräldrarna involveras i processen redan från början är att åtgärdsplanen går att överklaga. I många fall uppges att problematiken kan hanteras i samspel med föräldrarna. Elevhälsan gör en bedömning om socialtjänsten behöver kontaktas. Det är som regel rektor som sedan gör anmälan till socialtjänsten. Vid akuta situationer görs alltid en anmälan direkt till socialtjänsten.

I de fall där båda föräldrarna är intresserade och motiverade för att ta emot hjälp har nätverksträffar anordnats. Skolans erfarenheter av dessa träffar är positiva. En förutsättning är att föräldrarna ger sitt medgivande till att häva sekretessen.

Via intranätet finns också en "manual till social utredning" tillgänglig. Manualen är tänkt som ett stöd för lärarna om man ser att elev har svårigheter.

Antalet anmälningar som skolan gör till socialtjänsten varierar i perioder och över tid. Skolans uppfattning är att antalet elever som man känner en oro för är relativt konstant samtidigt som skolan är mera observant vilket gör att de idag anmäler på ett tidigare stadium jämfört med tidigare. Det är inte ovanligt att flera anmälningar görs för ett och samma barn. Skolan uppfattar att socialtjänstens handläggning av gjorda anmälningar i flera fall har tagit så lång tid att familjen exempelvis har hunnit flytta innan några stödåtgärder har kommit att vidtas.

Enligt förvaltningschefen så följer elevhälsan upp det arbete som man utför och rapporterar resultat till Barn-och utbildningsnämnden.

Rutiner för samverkan

Förvaltningarna har tillsammans med den länsgemensamma FoU-enheten genomfört ett projekt för att ta fram gemensamma rutiner för samverkan kring barn och unga som riskerar att fara illa.

I projektet har barn och utbildningsförvaltningens elevcoach deltagit tillsammans med handläggare från socialförvaltningen. Projektet har utmynnat i ett dokument och en samverkansmodell som slutfördes under 2013. Vid intervjuerna framförs en uppgivenhet över att projektet inte kom att slutföras och implementeras i kommunen. Den huvudsakliga anledningen till detta är att barn- och utbildningsförvaltningen uppfattar att det inte finns någon att samverka med inom socialtjänsten. Ingen av de socialsekreterare som deltagit i projektet finns idag kvar i kommunen. Det finns helt enkelt ingen förankring av de processer och rutiner som togs fram inom ramen för projektet inom socialförvaltningen.

Samverkan mellan parterna har med andra ord fungerat dåligt de senaste två åren. Sedan ett halvår tillbaka upplever företrädare för skolan att samarbetet är mer eller mindre obefintligt på grund av den personalomsättning som förelegat inom socialtjänsten. Socialtjänsten behöver säkerställa att det finns en stabil personalsituation samt en fungerande förvaltningsledning inom socialförvaltningen för att samarbetet mellan förvaltningarna kring den aktuella målgruppen ska kunna etableras.

Det har på ledningsnivå dessutom saknats en samsyn på hur samverkan mellan förvaltningarna ska gå till och fungera.

Situationen har bidragit till att det utvecklingsarbete kring samverkan som gemensamt drevs av förvaltningarna mera har brutit samman och är inte längre enligt barn- och utbildningsförvaltningen aktivt.

Även de tidigare möten mellan förvaltningarna för att hitta gemensamma strategier för elevhälsan har kommit av sig. Samverkansarbete försvåras när man inte vet vem det är man ska arbeta med.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns förhoppningar om att ett fungerande samarbete med socialförvaltningen åter ska kunna etableras nu när en ny ledningsfunktionerna inom socialtjänsten ska komma på plats. Ett första samverkansmöte på ledningsnivå är inplanerat för att diskutera ramar och utgångspunkter för den framtida samverkan. Ambitionen är att detta möte ska ske under hösten. Barn- och utbildningsförvaltningen har även bjudit in socialtjänsten till ett informationsmöte för att beskriva situationen inom barn- och utbildningsförvaltningen samt för att informera om de rutiner man har. Enligt planeringen är det tänkt att detta möte ska hållas så snart som möjligt.

Situationen som varit inom socialförvaltningen de senaste åren har gett upphov till en känsla av att det inte är någon idé att söka samverkan. Alla är ense om att något måste hända och att bristen på samverkan mera är kopplad till socialtjänstens tidigare personalomsättning än en brist på vilja.

Socialtjänsten

Kommunens socialtjänst har som tydligt framgår ovan under framför allt det första halvåret 2015 präglats av en omfattande personalomsättning, såväl på ledningsnivå som på handläggarnivå. I det sistnämnda fallet handlar det primärt om handläggare inom den myndighetsutövande delen av IFO-verksamheten. Den del av förvaltningsorganisationen som har ansvar för att:

- Ta emot anmälningar rörande barn och ungdomar
- Genomföra en förhandsbedömning, i de fall där det inte handlar om en ansökan om hjälp eller där det är uppenbart att en utredning ska inledas
- Utredda och bedöma hjälpbehov
- Fatta beslut om en biståndsinsats, samt att därefter följa upp och säkerställa att den beslutade insatsen blir genomförd och att den tillgodoser den enskildes behov.

Förvaltningen har på både operativ nivå och på enhetsnivå under en längre tid haft vakanta ledningsfunktioner. Dessa har upprätthållits av tillfälligt inhyrd personal från bemanningsföretag eller liknande. Sammanfattat kan situationen inom den myndighetsutövande delen av förvaltningsorganisationen under denna beskrivas som mycket turbulent och utan kontinuitet.

Det är samtidigt positivt att ordinarie personal har rekryterats till de ledningsfunktioner som varit vakanta. Senare under hösten kommer även funktionen som IFO-chef att vara bemannad

Aktgranskningen

I granskningsuppdraget har ingått att närmare studera ett antal ärenden där en anmälan enligt 14 kapitlet 1 § socialtjänstlagen har gjorts.

Ärendeurvalet omfattar:

- 12 genomförda förhandsbedömningar. 9 av dessa har genomförts med anledning av det inkommit anmälningar från skolan.
- 5 ärenden där utredningar har genomförts med anledning av orosanmälningar.

Förhandsbedömningar

- En skyddsbedömning har gjorts i samtliga granskade förhandsbedömningar.

- Skyddsbedömningarna är mycket generellt formulerade och dokumenterade. "Innehållet i anmälan bedöms inte vara av sådan art att omedelbart skydd behövs" är den formulering som i princip samtliga fall återkommer.
Dokumentationen av skyddsbedömningarna behöver utvecklas och tydligare kopplas till det aktuella barnet som orosanmälan rör samt de uppgifter som framgår av aktuell anmälan.
- Skolan har i sina orosanmälningar använt sig av den mall som är framtagen: "Anmälan enligt 14 kap. 1§ SoL".
- I princip samtliga gjorda orosanmälningar från skolan framgår att skolan önskar återkoppling. I framför allt de fall som förhandsbedömningen leder till ställningstagande om att utredning ej ska inledas är det oklart hur detta har kommunicerats med berörd skolan.
- I skolans orosanmälningar finns också frekvent notering om att skolan/personal på skola kan tänka sig att medverka vid en träff för att diskutera anmälan/informationen med de berörda. I dessa fall finns också notering om att vårdnadshavarna känner till att anmälan görs av skolan till socialtjänsten. Som regel framgår det inte på vilket sätt som socialtjänsten här har agerat.
- De förhandsbedömningar som granskats har samtliga genomförts inom de tidsramar som det nationella regelverket anger, det vill säga 14 dagar.

Ärendegranskningen

- Samtliga utredningar är genomförda och dokumenterade i BBIC-modellen utredningsmall
- En omedelbar skyddsbedömning har i samtliga ärenden gjorts i samband med att aktualiseringen / orosanmälan inkommit.
- I ett ärende framgår inte när utredningen inleds. I samma ärende, som aktualiseras genom en orosanmälan från skolan rörande misstänkt barnmisshandel, är det oklart vilka kontakter socialtjänsten har haft med skolan under utredningens genomförande. BBIC:s konsultationsdokument rörande barnets skolgång har inte använts. Utredningen avslutas senare utan insats.
- Samtliga genomförda utredningar, i vilka det tydligt framgår när utredning inleds respektive avslutas, klarar precis den fyramånadersgräns som regelverket stipulerar.
- I 3 av de granskade ärendena har utredningarna senare resulterat i ställningstagande om att utredningen avslutas utan insats. I de övriga ärendena har en utredning utmynnat i en ansökan om vård enligt LVU. I det

andra ärendet kom utredningen att ligga till grund för beslut om insats från familjeteamet. Denna insats är inte tidsavgränsad.

Rutiner och riktlinjer inom socialtjänsten

Samverkansmodellen ”samordningsprojektet Socialförvaltningen Utbildningsförvaltningen Kinda kommun” syftade till att utveckla, pröva och följa upp samverkansformer mellan kommunens skola och socialtjänst. Att med hjälp av modellen kunna stödja ungdomar till en fungerande vardagsmiljö, skolgång och social situation i sina hem.

Genom modellen skulle också signaler hos elever tidigare upptäckas. Genom tidigare, snabbare och mera ändamålsenliga stödinsatser skulle också i förlängningen antalet placeringar minska, det vill säga vård utom det egna hemmet. Den framarbetade och dokumenterade samverkansmodellen som vi tagit del av är daterad 2013-08-15.

En rutin för handläggning av anmälningar och utredningar gällande barn har i början av detta år arbetats fram.

Kommentar

Den personal inom kommunens IFO-verksamhet, som var engagerad i framtagandet av samverkansmodellen, är idag inte längre kvar i kommunen. Som en konsekvens av framför allt den höga personalomsättningen inom socialtjänsten har samverkansmodellen inte kommit att implementeras. Inte heller har någon av de två närmast berörda förvaltningarnas ledningsfunktioner säkerställt samverkansmodellens syften.

Det är positivt att det finns en fastställd och dokumenterad handläggningsrutin för hur anmälningar och utredningar rörande barn och ungdomar ska hanteras. Det är dock oklart vilket status rutinen har, om den har varit föremål för behandling och ställningstagande av nämnden. Rutinbeskrivningen är daterad 2015-04-08.

Socialnämnden bör överväga hur tillämpningen av den fastställda rutinen ska följas upp. Vidare behöver nämnden utifrån en väsentlighets- och riskanalys ta ställning till vilka kontrollmoment avseende handläggningsrutinen som behöver ingå i den internkontrollplan som ska utarbetas och gälla för år 2016.

Socialtjänsten informerar årligen personal inom för- och grundskolan om den anmälningsskyldighet som regelverket anger samt om hur socialtjänsten arbetar med anmälningar och ärenden som rör barn och ungdomar.

Bedömning

Avstämning mot kontrollmålen

Kontrollmål 1: Det finns rutiner inom kommunens samlade skolverksamhet för anmälan till socialtjänsten om ett barn eller ungdom far illa eller riskerar att fara illa.

Granskningen visar att det inom skolan finns rutiner för hur anmälan till socialtjänsten i dessa situationer ska hanteras. Granskningen av ett antal genomförda förhandsbedömningar visar att kommunens skolor hanterar och följer dessa rutiner på ett homogent sätt. Det är som regel skolans rektor som gör anmälan till socialtjänsten.

Kontrollmål 2: Det finns rutiner inom socialtjänsten för att ta emot anmälan och göra en första bedömning kring barnets eventuella behov av omedelbart skydd.

Inom socialtjänsten har det tidigare under detta år genomförts ett arbete med att se över och komplettera sina handläggningsrutiner. I denna granskning har vi inte fått klarhet i vilken formell status dessa rutiner har. Närmast gäller det om dessa har varit föremål för socialnämndens behandling och ställningstagande. Då det i detta fall specifikt handlar om myndighetsutövning, och en från nämnden delegerad uppgift, är det lämpligt att denna typ av rutiner sanktioneras av det organ som har det yttersta ansvaret.

Kontrollmål 3: Det finns rutiner för hur förvaltningarna ska samverka kring målgruppen.

Kontrollmål 4: Rutinerna är kända och kommunicerade.

Det finns en tidigare framarbetad modell för samverkan mellan parterna. Modellen har en mycket ambitiös ansats och en både styrande och stödjande struktur för en mera utvecklad och ändamålsenlig samverkan mellan parterna. Syftet är att tidigare kunna upptäcka barn och ungdomar som är i riskzonen samt kunna utforma individuellt fungerande stödinsatser.

På grund av personalomsättningen inom socialtjänsten, både på lednings- och på handläggarnivå, har denna modell inte kommit att bli omhändertagen, kommunicerad eller bli implementerad i någon av förvaltningarna. Ingen av den personal inom socialtjänsten som var engagerad i framtagandet av samverkansmodellen är idag anställd i kommunen. Inte heller har det från närmast

ansvariga politiska organ i kommunen funnits en styrning och tydliga uppdrag för säkerställande av samverkansmodellen.

Enligt intervjuerna som vi genomfört är det för den tillträdande IFO-chefen ett prioriterat uppdrag att se över och säkerställa en fungerande samverkan mellan socialtjänsten och skolan.

Det finns samtidigt i enskilda ärenden en viss samverkan med återkommande möten i så kallade bedömarteam. I övrigt sker möten mellan parterna i enskilda ärenden vid behov. Varje skola har en kontaktperson som samarbetar med familjeteamet, som ingår i socialtjänstens öppenvård, i förebyggande syfte och vid akuta situationer. För denna samverkan på ärendenivå finns inga skriftligt dokumenterade rutiner.

Den nyligen framtagna handlägningsrutinen finns tillgänglig för samtliga handläggare på IFO-verksamhetens intranät.

Kontrollmål 5: Det finns en samsyn mellan verksamheterna om den samverkan som ska ske om ett barn far illa eller misstänks fara illa.

Vår granskning visar att uppfattningen och samsynen i hur samarbetat i centrala delar och processer skiljer sig åt mellan parterna. Från skolans sida finns en uppfattning och tydligt deklarerat behov av att en mera utvecklad samverkan. Socialtjänsten bedömer att det inte finns möjlighet till den samverkan som skolan uttrycker. Samtidigt är socialtjänsten medvetna om att återkopplingen efter en orosanmälan kan och behöver bli bättre. Framför allt handlar det om att skolan behöver få veta var barnet och barnets familj befinner sig i processen och att det pågår ett aktivt arbete inom socialtjänsten, vilket ligger i linje med skolans önskemål.

Kontrollmål 6: Det genomförs uppföljning och utvärdering av samverkan mellan parterna.

Granskningen visar att det från politisk nivå finns ett tydligt uttryckt önskemål om att samarbetet och samverkan mellan skolan och socialtjänst behöver utvecklas.

Vår granskning visar samtidigt att det finns stora brister när det gäller formerna för uppföljning och utvärdering. Detta behöver bli uppmärksammat och föremål för utvecklingsinsatser.

Det handlar här om att samverkan, liksom formerna för uppföljning och utvärdering av hur denna fungerar, behöver utvecklas på alla nivåer i berörda förvaltningsorganisationer: handläggarnivå och lärare, arbetsledande nivåer, mellan förvaltningsledningar men också på politisk nivå. Idag finns inga fastställda rutiner eller någon systematik för hur denna typ av samverkan ska fungera.

Kontrollmål 7: Socialtjänsten informerar om den anmälningsskyldighet som regelverket anger.

En gång per år medverkar och informerar socialtjänsten om skolans anmälningsskyldighet och hur en orosanmälan tas emot och handläggs. Detta sker vid barn- och utbildningsförvaltningens personalsamlingar i samband med hösterminens uppstart.

Revisionsfrågan besvaras

Den revisionsfråga som denna granskning ska besvara gäller:

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan kommunens socialtjänst och skolverksamhet när det gäller barn eller unga som far illa eller som riskerar att fara illa?

Vår granskning visar att det i vissa delar finns en samverkan och dokumenterade rutiner för hur denna ska fungera mellan parterna. Samarbetsformerna är dock inte tillräckligt strukturerade eller implementerade i organisationerna. Den samverkansmodell som tidigare arbetades fram och som är från år 2013 har aldrig kommit att införas eller tillämpas. En dominerande anledning till detta är den omsättning av personal, på både lednings- som handläggarnivå, som varit inom socialtjänsten. Det har heller inte i någon av de två förvaltningsorganisationerna funnits några utsedda "processledare" eller "processägare". Inte heller på förvaltningsledningsnivå har detta samverkansarbete fått tillräcklig uppmärksamhet och prioritet.

Det behöver därför genomföras kraftfulla åtgärder och ett utvecklingsarbete om dels regelverkets krav ska kunna uppfyllas, dels om de lokalt angivna politiska målen och förväntningarna om ett mera utvecklat samarbete mellan skolan och socialtjänsten ska kunna realiseras.