

Datum
2021-01-07

Revisionen

Till:
Bildningsnämnden
Välfärdsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport "Granskning av insatser för barn och unga"

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av insatser för barn och unga. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Granskningen syftar till att bedöma om insatserna för barn- och unga är ändamålsenlig, samt om det finns en fungerande samverkan kring målgruppen mellan socialtjänst, skola och barn- och ungdomspsykiatri

Revisionen önskar att bildningsnämnden och välfärdsnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 17 maj 2021. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Wiklund
Ordförande



Granskning av insatser för barn och unga

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2020-12-14

Antal sidor 17



Kramfors kommun
Granskning av insatser för barn och unga

2020-12-14

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrning och uppföljning	6
3.2	Samverkan internt	9
3.3	Samverkan externt	12
3.4	Placeringar	13
4	Slutsats och rekommendationer	16
4.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska verksamheten för placeringar av barn och unga, med fokus på samverkan mellan skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.

Granskningen syftar till att bedöma om insatserna för barn- och unga är ändamålsenlig, samt om det finns en fungerande samverkan kring målgruppen mellan socialtjänst, skola och barn- och ungdomspsykiatri.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att insatserna för barn- och unga samt samverkan mellan berörda parter är delvis ändamålsenlig. Vi bedömer att socialnämnden behöver se över och utveckla uppföljnings- och utvecklingsarbetet samt att samverkan med regionen behöver stärkas genom att utveckla informations- och kunskapsutbyte mellan berörda parter.

Vi kan konstatera att Kramfors kommun arbetar utifrån Barnets Behov I Centrum (BBIC), vilket vi ser positivt på då detta är tänkt att bl.a. stärka delaktighet och inflytande, förbättra samarbete, öka kvaliteten samt rättssäkerheten. Sedan drygt ett år tillbaka slogs utrednings- och insatsenheten ihop då det framkommit att klienter fallit mellan stolarna när de hänvisats mellan enheterna i den tidigare organisationen. Det pågår en översyn av IFO:s verksamheter som även lett fram till förslag till organisationsförändring. Organisationsförändringen syftar till att skapa ett större brukarperspektiv samt förbättra samverkan internt. Vi kan konstatera att samverkan inom IFO upplevs fungera bättre sedan sammanslagningen för drygt ett år sedan. Det upplevs däremot finnas svårigheter bland medarbetare kring att sortera och prioritera bland ärenden nu när flera medarbetare arbetar med såväl utredning som insatser. Det finns en medvetenhet att det finns utvecklingspotential när det gäller målarbetet samt effektiviseringar i processflödet. Vi ser positivt på att det finns en medvetenhet om att arbetsmoment och flöden kan utvecklas/effektiviseras.

Det framkommer att processkartläggningen inom IFO inte är fullständig. Det har också framkommit att processkartor inte används som ett stöd i det dagliga arbetet. Detta då det upplevs av svårnavigerad samt att processkartorna inte fyller funktionen som ett stöd i det dagliga arbetet. Vidare framkom det vid intervjuer att genomarbetad processkartläggning skulle vara önskvärd då det kan bidra till ökad struktur och fungera som ett stöd i det dagliga arbetet. Det framkommer även att det finns väldigt många dokument såsom rutiner och riktlinjer inom IFO och arbetet kring barn och unga. Dock upplevs det problematiskt att hitta dokument som eftersöks vilket också lett till en kultur där det är enklare att fråga kollegor i enskilda ärenden istället för att leta rätt på rutiner.

Det sker uppföljningar av insatser, beslut och individens progression. Vi konstaterar däremot att det inte sker ett systematiskt uppföljnings- och utvecklingsarbete på en aggregerad nivå.

Vi konstaterar att samverkan mellan skola och socialtjänst inte fullt ut fungerar tillfredställande. Vidare konstaterar vi att skolan upplever att socialtjänsten brister när det gäller återkopplingen av orosanmälningar.

Kramfors kommun

Granskning av insatser för barn och unga

2020-12-14

Vi bedömer dock att det överlag finns fungerande strukturer för samverkan mellan skola och socialtjänst. Detta utifrån att det finns övergripande strukturer och samverkansforum. Däremot finns bristande kännedom om varandras verksamheter, ansvar och roller.

Vi kan konstatera att det finns brister i samverkan mellan skola, socialtjänst och regionen. Detta främst då MITTBUS-överenskommelsen inte är levande samtidigt som samverkan inte upplevs av de intervjuade initieras i ett tidigt skede. Det finns även problematik kring kontaktvägar med barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och samverkan upplevs personbunden. Vi noterar att det inte finns en naturlig ingång till primärvården gällande mottagandet av barn och unga med lättare psykisk ohälsa.

Vi konstaterar att socialtjänsten har befintliga rutiner för placering i såväl familjehem, hem för vård eller boende (HVB-hem) och närståendeplacering. Vi kan konstatera att det funnits tendenser att det tagits för snabba beslut och framförallt fler beslut kring lagen om vård av unga (LVU). Vi noterar dock att det sedan en tid tillbaka har skett ett riktat arbete med att tydliggöra grunderna för en placering vilket vi ser positivt på. Det framkommer även att mottagningsenheten kan komma att utökas i och med omorganisationen. Detta för att kunna arbeta bredare och intensivare kring insatser på hemmaplan och på så sätt kunna minska och förhindra att det går så långt att det blir aktuellt med en placering.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- att välfärdsnämnden säkerställer stödande arbetsmoment/strukturer i det dagliga arbetet, se avsnitt 3.1
- att välfärdsnämnden ser över behovet av en genomgående processkartläggning samt följer upp arbetet med att förenkla eftersökningar av dokument. I syfte att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i det dagliga arbetet, se avsnitt 3.1 och avsnitt 3.4
- att välfärdsnämnden ser över och utvecklar uppföljnings- och utvecklingsarbetet, se avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden utreder behovet av att upprätta kommunal samordnad individuell plan i syfte att arbeta med tidiga samordnade insatser internt, se avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden och bildningsnämnden ser över strukturer och arbetssätt för att säkerställa samverkan internt samt utvecklar informations- och kunskapsutbyte mellan varandra, se avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden och bildningsnämnden verkar för att utveckla informations- och kunskapsutbyte med regionen för att skapa förutsättningar för en utvecklad samverkan, se avsnitt 3.3
- att välfärdsnämnden ser över och för en kontinuerlig dialog med regionen gällande primärvården då detta är att anse som ett gemensamt ansvar, se avsnitt 3.3
- att välfärdsnämnden ser över och utreder möjligheter till att utöka arbetet med tidiga/uppsökande insatser i syfte att minska antalet placeringar, se avsnitt 3.4

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska verksamheten för placeringar av barn och unga, med fokus på samverkan mellan skola och barn- och ungdomspsykiatri

Enligt socialtjänstlagen ska kommunen sörja för barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt, får det skydd och stöd som de behöver. Där så är möjligt ska detta ske i samförstånd med den unge och dess föräldrar, men i vissa fall kan tvångsåtgärder vara nödvändiga, där lagen om vård av unga, LVU, blir tillämplig.

En institutionsplacering är ett stort ingripande i en persons liv och skall föregås av en grundlig utredning som definierar vårdbehovet i syfte att vården kan utformas på bästa sätt för den enskilde och därmed också vara effektivt. Lagstiftningen ställer höga krav på att kommunen noga följer vården både under vårdtiden och efter.

Med anledning av ovanstående drar Kramfors kommuns revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens arbete kring verksamheten för barn- och unga behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om insatserna för barn- och unga är ändamålsenlig, samt om det finns en fungerande samverkan kring målgruppen mellan socialtjänst, skola och barn- och ungdomspsykiatri.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- om processen för och rutiner kring insatser för barn- och unga är tydliggjord och känd?
- om det finns ett systematiskt planerings och uppföljningsarbete kring insatser för barn- och unga?
- om det finns en löpande utvärdering och utveckling av processen så att barn och unga får stöd så tidigt som möjligt samt om det finns rutiner i processen för att upptäcka om någon verksamhet inte anmäler i den omfattning som bedöms trolig?
- om det finns ett strukturerat arbete med att minska institutionsplaceringar?

Granskningen omfattar välfärdsnämnden och bildningsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Socialtjänstlagen, SFS (2001:453)
- Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga, SFS (1990:52)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut



Kramfors kommun

Granskning av insatser för barn och unga

2020-12-14

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

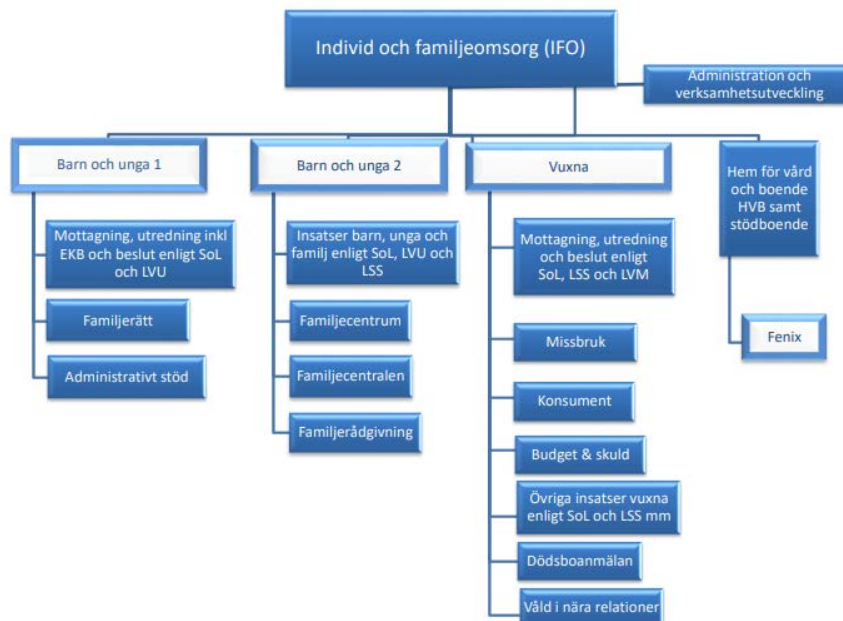
- Dokumentstudier av relevanta dokument såsom: Organisationsförändring IFO, Rutin för att förhindra sammanbrott i familjehem och HVB, riktlinjer GFO, rutin, utreda och dokumentera, rutin övervägande omprövning, rutin planering och uppföljning av placeringar, rutin placering i HVB-hem, rutin placering i familjehem, rutin, handläggning av ärenden som gäller barn och unga, samarbetsrutin BUP och skola samt MITTBUS
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland rektorer, verksamhetsutvecklare på bildningsförvaltningen, verksamhetschef IFO, enhetschef barn och unga, socialsekreterare IFO samt medarbetare inom elevhälsan.

Rapporten är faktakontrollerad av rektorer, verksamhetsutvecklare på bildningsförvaltningen, enhetschef barn och unga samt medarbetare inom elevhälsan. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning och uppföljning

Individ- och familjeomsorgen inom socialförvaltningen handhar insatser gällande barn- och unga i Kramfors kommun. Inom enheten för barn och unga finns en enskild mottagningsfunktion som tar emot samtliga ansökningar och anmälningar. Mottagningsenheten aktualiserar inkomna ärenden och gör förhandsbedömningar. I de fall då anmälan är av karaktär och omfattning att beslut om att inleda utredning tas, överlämnas ärendet till utredning/insats-enheten.



Figur 1: Organisationsskiss IFO, Kramfors kommun

Det har pågått en process sedan januari 2019 med en översyn av individ och familjeomsorgen (IFO) vilket också resulterat i ett förslag till organisationsförändring¹. Till grund för detta är att det inkommit synpunkter från medarbetare och bekymmer med att klienter faller mellan stolarna när de hänvisas mellan enheterna och grupperna. En arbetsgrupp tillsattes för att arbeta fram ett grundförslag på ny organisation av IFO. Organisationsförändringen syftar till att skapa ett större brukarperspektiv i handläggningen samt att förbättra den interna samverkan. Detta för att nå en större helhetssyn i såväl klientarbetet som verksamheterna. Tanken är även att en gemensam mottagningsfunktion ska likställa tillgängligheten för medborgare. Enligt intervjuade ser de både för och nackdelar med organisationsförändringen. Sedan ett drygt år tillbaka slogs utredningsenheten och insatsenheten ihop till en

¹ Valfördsnämnden 2020/428

2020-12-14

gemensam enhet. Enligt intervjuade socialsekreterare upplevs detta innebära svårigheter kring att sortera och prioritera bland ärenden då sekreterare tidigare tillhört en av enheterna och inte arbetat med både utredningar och insatser parallellt. En gemensam mottagning och öppenvård upplevs kunna underlätta samarbetet samtidigt som en gemensam utrednings och uppföljningsenhet är tänkt att bidra till ett bättre helhetsperspektiv kring barn och familjer.

Kramfors kommun arbetar utifrån Barnens Behov I Centrum (BBIC) som är ett arbetssätt för socialtjänstens barn- och ungdomsvård och innehåller bl.a. strukturer för handläggning, genomförande och uppföljning av myndighetsutövningen. Syftet med BBIC är att stärka barns delaktighet och inflytande, förbättra samarbetet, skapa struktur och systematik så att både handläggning och insatser lättare kan följas upp samt att bidra till ökad kvalitet och rättssäkerhet.

Det framgår att kvalitetsledningssystemets processkartläggning, där olika processflöden är tänkta att beskriva arbetsmoment, inom IFO inte är fullständig. Det finns huvudprocesser inom välfärdsförvaltningen som exempelvis, utbetalningar av ekonomiskt bistånd och placering av barn. Huvudprocesserna är lagda på en övergripande nivå och omfattar de vanligaste processerna där sammanlänkade dokument (rutiner, riktlinjer etc.) finns i begränsad utsträckning. Det framkommer att processkartorna inte används i hög utsträckning. Detta dels då uppfattningen är att de inte uppfyller någon funktion som ett stöd i det dagliga arbetet då de inte är färdigställda samt att de upplevs invecklade. Vidare upplever de intervjuade att en väl genomarbetad processkartläggning skulle vara ett bra stöd och samtidigt bidra till ett mer strukturerat arbetssätt. Det framkommer även vid intervjuer att det finns utvecklingspotential i att bland annat arbeta tydligare med målarbetet för verksamheten samt effektiviseringar i processflöden.

Processkartläggningen är uppbyggd i IT-systemet 2c8 och finns för medarbetare att tillgå på intranätet.

Det finns genomgående rutinbeskrivningar för olika arbetsmoment och insatser inom myndighetsutövningen. Det finns även framtagna checklistor som stöd i det dagliga arbetet. Det har även genomförts en översyn av rutiner och dokument inom IFO för att revidera och hålla dessa ajour. På arbetsplatsträffar sker även en löpande dialog gällande rutiner och arbetssätt för att säkerställa efterlevnad.

Enligt intervjuade finns det fortfarande väldigt många rutiner och riktlinjer inom IFO kring arbetet med barn och unga. I nuläget hämtas dokument från den gamla versionen av portalen och upplevelsen är att det är besvärligt att hitta dokument som eftersöks, vilket lett till en kultur där det är lättare för medarbetare att fråga kollegor i enskilda ärenden istället för att leta rätt på rutiner, checklistor etc. och följa dessa. Det framkom däremot att det pågår ett arbete att ta fram en intern sida där rutinbeskrivningar och dokument ska läggas upp för att underlätta documentsök.

Vid introduktion av nya medarbetare upplevs det finnas en god struktur och tydliga checklistor som ska gås igenom vid nyanställningar. Samtliga nyanställda får även en mentor som har erfarenhet i arbetet. Det framkommer av intervjuerna att det finns en tydlig struktur för nyanställda samt att mentorerna har till uppgift att bl.a. guida den nyanställda och stämma av checklistor och arbetsmoment. Ledningssystemet har även

lagts till som en punkt på checklistan. Inom barn och unga enheten finns även två ärendehandlare som stöttar medarbetare och fördelar ärenden.

Enligt intervjuade finns det utifrån att man arbetar enligt BBIC också en uppföljning på individnivå utifrån, beslut, insats och individens progression däremot upplevs det inte finnas någon systematisk uppföljning på aggregerad nivå. Detta trots att BBIC är tänkt att skapa underlag för systematisk uppföljning och i sin tur leda till bättre kunskap om de insatser som erbjuds samt om insatserna är fungerande och effektiva.

3.1.1 Bedömning

Vi kan konstatera att Kramfors kommun arbetar utifrån BBIC, vilket vi ser positivt på då detta är tänkt att bl.a. stärka delaktighet och inflytande, förbättra samarbete, öka kvaliteten samt rättssäkerheten. Vidare konstaterar vi dock att det framkommit att klienter faller mellan stolarna när de hänvisas mellan enheterna i den tidigare organisationen. Det pågår en översyn av IFO:s verksamheter som även lett fram till förslag till organisationsförändring som syftar till att skapa ett större brukarperspektiv samt förbättra samverkan internt. Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att skapa ett större brukarperspektiv och samtidigt öka rättssäkerheten. Det har framgått att socialsekreterare upplever svårigheter med att arbeta med flera delar i myndighetsutövningen, utifrån sammanslagningen. Vi anser att det är viktigt att säkerställa att medarbetare får den guidning och stöttning som behövs i det dagliga arbetet då dessa nu arbetar med arbetsuppgifter som de tidigare inte arbetat med. Detta exempelvis genom att säkerställa att medarbetare får individuell stöttning, vägledning och ärendegenomgångar tillsammans med teamledare/ärendehandledare. Vi rekommenderar därför att välfärdsnämnden säkerställer stödande arbetsmoment/strukturer i det dagliga arbetet.

Det framkommer att processkartläggningen inom IFO inte är fullständig och de används inte som ett stöd i det dagliga arbetet. Detta bl.a. utifrån att den upplevs svårnavigerad. Vi konstaterar att det upplevs problematiskt att hitta dokument som eftersöks vilket också lett till en kultur där det är enklare att fråga kollegor i enskilda ärenden istället för att leta rätt på och följa rutiner. Detta trots att det sker en löpande dialog gällande rutiner och arbets sätt på exempelvis arbetsplatsträffar. Vi noterar dock att det pågår ett arbete med att ta fram en intern sida för att simplificera eftersökning av dokument. Vi kan dock konstatera att det finns genomgående rutinbeskrivningar för olika insatser och arbetsmoment samt checklistor som stöd i det dagliga arbetet. Vi bedömer, baserat på ovanstående, att det finns rutiner och riktlinjer tänkta att fungera som stöd i det dagliga arbetet. Vi bedömer dock att det finns en övervägande risk att rutiner och riktlinjer inte används i första hand som ett stöd i det dagliga arbetet. Detta medför även en risk till avsaknad av struktur i det dagliga arbetet samt bristande rättssäkerhet i myndighetsutövningen. Vi rekommenderar att välfärdsnämnden ser över behovet av en genomgående processkartläggning samt följer upp arbetet med att förenkla eftersökningar av dokument. I syfte för att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i det dagliga arbetet.

Vi ser positivt på att det upplevs finnas en god struktur och tydliga checklistor till nyanställda samt att samtliga nya medarbetare får en erfaren mentor som stöd i det dagliga arbetet.

Det sker uppföljningar av insatser, beslut och individens progression. Vi konstaterar däremot att det inte sker ett systematiskt uppföljnings- och utvecklingsarbete på en aggregerad nivå. Vi bedömer att klientuppföljningar som analyseras på en aggregerad nivå är av vikt för att säkerställa insatser, dimensioneringar och utvecklingsåtgärder i den befintliga verksamheten och bör vara ett led i det systematiska förbättringsarbetet. Vi rekommenderar välfärdsnämnden att se över och utveckla uppföljnings- och utvecklingsarbetet.

3.2 Samverkan internt

Samverkan internt inom IFO upplevs fungera bättre sedan utredning och insats slogs ihop för ett drygt år sedan. Tidigare skedde exempelvis ärendehandledning inom respektive grupp vilket resulterade i att det tenderade att bli olika grupperingar inom gruppen samt att det gavs olikartad information. Samverkan upplevs fungera bättre med mixade grupper med olika funktioner i respektive grupp. I nuläget upplevs det finnas en bättre helhetssyn och upplevelsen är att det arbetas mer teaminriktat. Handläggare kan dock uppleva att det ibland finns svårigheter att få tid med chef för att bolla tankar och idéer med. Ledningen försöker uppmana medarbetare att vid frågor och funderingar kring olika arbetsuppgifter och processer att ta kontakt med medarbetare med erfarenhet och kunskap kring det specifika området.

Inom skolan upplevs samverkan fungera bra dock finns tendenser ofta att elevhälsan arbetar akutåtgärdande vilket förklaras av att det tar lång tid innan BUP blir inkopplade. Detta flyttar fokus från elevhälsans inriktning i att arbeta främjande och förebyggande för att tidigt kunna ingripa kring problem som uppdragas i kring enskilda elever. Där behov finns kan anpassningar och särskilt stöd initieras.

Det finns en upprättad rutin mellan bildningsförvaltningen och välfärdsförvaltningen gällande misstanke om att barn far illa². Rutinen tar bl.a. upp ansvarsområden och anmälningsskyldighet. Rutinen tar även upp uppgifter om vad som ska ingå i en anmälan samt att vid osäkerhet kan socialtjänsten kontaktas för konsultation. Det framgår också att om anmälare är en anmälningspliktig myndighet samt begär återkoppling så också ska få, gällande om utredning inletts, inte har inletts eller redan pågår. Vid ytterligare information gällande om eventuellt stöd getts till familj efter avslutad utredning krävs medgivande från vårdnadshavare. Rutinen tar även upp bl.a. arbetsgång gällande akut anmälan samt icke akut anmälan. I blanketten för orosanmälan fyller skolan in uppgifter för att ta del av återkoppling som ovan nämnt. Vid intervjuer framkommer att skolan lyft rutinen inom rektorsgruppen och att det är viktigt med en gränsdragning kring vad som är föremål för en anmälan respektive inte. Enligt intervjuade kan frustration uppstå bland rektorer att andra huvudmän inte tar tag i det och det händer även att skolan skriver remisser till BUP för att driva på ärenden. Skolan upplever även att det generellt sett är bristande återkoppling kring orosanmälningar och att de i större utsträckning endast får konsultationsdokument om konsultation inför en anmälan skett.

Inför starten av varje läsår går rektorer igenom processen kring orosanmälan för att förankra och påminna om anmälningskyldigheten bland medarbetare. Det

² Bildningsnämnden 2019/206

2020-12-14

framkommer vid intervjuer att det ofta upplevs att lärare blir tryggare rörande eventuella orosanmälningar då denne har möjlighet att konsultera med rektor i ärendet.

Det upplevs finnas olika uppfattningar gällande samverkan mellan skola och socialtjänst. Socialtjänsten upplever att samverkan med skolor i kommunen har förbättrats under de senaste åren. Organisationsförändringen inom IFO har även medfört att socialsekreterare har mer kontakt med skolor då de nu har såväl insatsdelen som uppföljningsdelen. Somliga inom socialtjänsten upplever att samverkan med skolan är delvis personbunden och att de i dessa fall upplevs svårt att få till något mer än bara ett skolmöte för att se över hur skolgången kan anpassas. Skolan upplever som tidigare nämnt att det brister i återkopplingen gällande orosanmälningar, detta trots att det framgår av den gemensamma rutinen. Enligt intervjuade inom både socialtjänsten och skolan har skolan möjlighet att konsultera socialtjänsten, då främst mottagningsenheten då det gäller orosanmälningar.

På övergripande nivå är upplevelsen att det finns flera samverkansforum och ibland kanske för många. Det förs diskussioner på övergripande nivå gällande barn och ungas situation. Däremot kan det finnas problem i att det finns så pass många olika parallella processer. I det dagliga arbetet är dock upplevelsen att det finns bristande kännedom om varandra och respektives roll och ansvarsområden. Detta har bland annat gjort sig uttryck i att skolan får förfrågningar från socialtjänsten om skolan har möjlighet att hämta elever på morgonen till skolan. Enligt somliga intervjuade är upplevelsen att det finns ett glapp i strävan efter att arbeta närmare hemmet och familjerna då det ofta resulterar i en orosanmälan när stödet måste komma in tidigare.

Framtid Kramfors är ett projekt som initierats 2018, och löper under tre år, med statligt stöd för att stärka ekonomisk och social utveckling i landsbygdskommuner med socioekonomiska utmaningar. Projektet sker i samverkan mellan bl.a. skolan och IFO. Det övergripande ansvaret för projektet ligger på kommunstyrelsen och tjänstepersoner utformar styrgruppen. Projektet syftar till att bl.a. förebygga avbrott och avhopp från grund- och gymnasieskola, stärka individens förutsättningar till egen försörjning och stärka föräldrar/vårdnadshavare i föräldrarollen. Målgruppen riktar sig till barn och ungdomar upp till 24 år med ett särskilt fokus på 13-16 år, familjer, föräldrar/vårdnadshavare, socioekonomiskt utsatta grupper, våldsutövare och våldsutsatta. Inom skolan genomförs bl.a. insatser för att initiera föräldrastöd tidigt samt att socialpedagoger har anställts för att stötta upp när lärare och kuratorer inte riktigt räcker till. Inom välfärdsförvaltningen har fokus riktats på att utöka tidiga insatser. Stort fokus ligger på barn och unga samt att erbjuda mer insatser inom familjecentralen. I arbetet har även insatser riktats mot att stärka föräldrastödet och utveckla föräldrautbildningarna. Enligt intervjuade är tanken att projektet ska bidra till att hitta arbetsformer och insatser för att utveckla det dagliga arbetet kring målgruppen och samverkan mellan förvaltningarna.

Under 2018 övergick Chansen som drevs i projektform till en gemensam verksamhet inom dåvarande barn-, kultur- och utbildningsförvaltningen och Bistånds-, arbetsmarknads- och sociala serviceförvaltningen. Chansen initierades för att erbjuda hjälp, stöd och rådgivning till familjer. Numera bedrivs arbetet under familjecentrum där utredning av socialsekreterare ligger till grund för att bli remitterad till familjecentrum.

2020-12-14

Vidare framkom även att det tidigare funnits funderingar på att upprätta kommunal samordnad individuell plan (SKIP) för samordning av pågående insatser mellan skola och socialtjänst kring ett enskilt barn eller elev. Detta har dock endast diskuterats och inte utretts vidare

3.2.1 Bedömning

Vi kan konstatera att samverkan inom IFO upplevs fungera bättre sedan sammanslagningen för drygt ett år sedan. Det upplevs däremot i vissa fall finnas problem att få tid med chef för att kunna bolla tankar och idéer som kan dyka upp under dagen samtidigt som ledningshåll försöker att medarbetare ska kontakta medarbetare med erfarenhet inom det specifika området. Det finns en medvetenhet att det finns utvecklingspotential när det gäller målarbetet samt effektiviseringar i processflödet. Vi ser positivt på att det finns en medvetenhet om att arbetsmoment och flöden kan utvecklas/effektiviseras. Vi bedömer dock att om sådana behov identifieras bör dessa dokumenteras, värderas och eventuellt tidsättas för som ett led i ett systematiskt förbättringsarbete. Vi rekommenderar att välfärdsnämnden ser över och utvecklar utvecklingsarbetet.

Vi noterar att det inom skolan finns upplevelse av att elevhälsan ofta arbetar akutåtgärdande. Detta till följd av att det tar lång tid innan BUP blir inkopplade. Det framgår även att det funnits funderingar inom socialtjänsten att upprätta s.k. SKIP. Vi bedömer att en SKIP-process kan vara bra och bidragande i syfte att lättare hitta samverkan internt mellan skola och socialtjänst kring barn- och unga där behov finns av samordning av insatser från både skola och socialtjänst. I de fall en kommunal samordning sker i ett tidigt skede finns möjlighet att snabbare vidta åtgärder och förhindra att en process går så pass långt att det är aktuellt att kalla in BUP. Vi rekommenderar att välfärdsnämnden utreder behovet av att upprätta SKIP i syfte att arbeta med tidiga samordnade insatser internt.

Vi bedömer att det på övergripande nivå finns strukturer i form av rutiner och riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst däremot konstaterar vi att samverkan mellan skola och socialtjänst inte fungerar tillfredställande fullt ut i praktiken. Detta utifrån att det finns övergripande strukturer och samverkansforum, om än kanske för många, mellan förvaltningarna. Däremot finns bristande kännedom om varandras verksamheter, ansvar och roller. Vi konstaterar även att socialtjänsten brister när det gäller återkopplingen av orosanmälningar till skolan. Detta då vi noterat att det framgår enligt rutin att anmälare som begär återkoppling även ska få återkoppling. Det upplevs även finnas ett glapp i strävan efter att arbeta närmare hemmet och familjerna och att stödet inte kommer in tillräckligt tidigt. Vi bedömer baserat på ovanstående att det finns behov av att tydliggöra ansvarsfördelning, roller och arbetssätt mellan förvaltningarna samt säkerställa ett systematiskt arbete i syfte att förbättra samverkan. Vi rekommenderar att välfärdsnämnden och bildningsnämnden ser över strukturer och arbetssätt för att säkerställa samverkan internt samt utvecklar informations- och kunskapsutbyte mellan varandra.

3.3 Samverkan externt

För samverkan mellan skola, socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) finns det inom Västernorrlands län en överenskommelse för att säkerställa samarbete och samordning kring barn och unga som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa (MITTBUS)³. Målet för samverkan i Västernorrlands län är att alla barn och unga har ett sådant stöd att de om möjligt kan fostras, bo och leva i sin familj och vara kvar i sitt naturliga sammanhang. Vidare framgår det att Regionen och kommunerna i Västernorrland ska arbeta i samverkan med utgångspunkt i den nationella barnrättsstrategin. Vid intervjuerna framkom det att det finns varierande kännedom gällande MITTBUS och det är inget som i regel pratas eller diskuteras om ute bland medarbetare inom förvaltningarna. Enligt intervjuer vilar mycket av ansvaret gällande MITTBUS på personer som är tänkt att driva arbetet och samverkan framåt. Då det är sju kommuner med olika förutsättningar är det svårt att komma överens på länsnivå. På övergripande nivå har arbetet dött ut i väntan på att bestämma sig hur arbetet ska struktureras. En rutin för samverkan och ansvarsfördelning mellan skola och BUP i Västernorrlands län har tagits fram under 2018 och reviderats i november 2019⁴. Rutinen omfattar till största del en beskrivning av respektive huvudmans ansvarsområde men tar även upp att samverkan bör initieras i ett tidigt skede och att samtliga aktörer är skyldiga att samverka kring det aktuella barnet/ungdomen. De intervjuade upplever att det finns problem kring samverkan med regionen och att samverkan inte ofta initieras i ett tidigt skede. Vidare framkom det av intervjuer att det inte skett någon rapportering av avvikelser enligt samverkansrutinen trots att det finns uppenbara problem kring samverkan. Detta då det enligt intervjuade upplevs "lönlöst" i och med att MITTBUS i praktiken är vilande och att det upplevs som extremt trögrörigt. Samverkan har dock fungerat bättre tidigare då BUP fanns placerade i Kramfors däremot fick då BUP kritik mot att de arbetade för mycket kring det sociala i kommunen.

Gällande kallelser till samordnad individuell plan (SIP) har endast socialtjänsten och BUP möjlighet att kalla till möte. SIP-mötena upplevs fungera bra utifrån ett individperspektiv. Detta kan vara till följd av att barnen/ungdomarna redan är aktuella på BUP och har en kontaktperson. I somliga fall förekommer dock att huvudmännen under pågående möte anklagar för att inte ta sitt ansvar. Det upplevs däremot finnas svårigheter att komma i kontakt med BUP då det ej gäller SIP-möten samt att samverkan upplevs personbunden då det inte finns en tillfredsställande samverkan på en övergripande nivå.

Det framkom av intervjuerna att det inte finns en naturlig ingång till primärvård gällande mottagandet av barn och unga med lättare psykisk ohälsa. Då tröskeln ofta kan vara lägre till att ta kontakt med en vårdcentral istället för socialtjänsten eller BUP är detta önskvärt.

Verksamhetschef på IFO har regelbundna träffar med chefer för hälsocentralerna i Kramfors och Sollefteå men där har det framkommit tydligt att det inte finns resurser att bedriva primärvård gentemot barn och unga med psykisk ohälsa. Det bedrivs dock ett

³ Överenskommelse MITTBUS, 2013-10-25

⁴ Rutin för samverkan och ansvarsfördelning mellan skola och BUP inom Västernorrlands län, 2019-11-29

arbete gällande nära vård mellan akutsjukvården och socialtjänsten och upplevelsen är att det finns goda ambitioner från båda parter.

KramUs är ett samverkansforum mellan skola, socialtjänst och polis. Forumet är tänkt att fungera som ett upptäckarsystem för att fånga upp barn och ungdomar med riskbeteende. Det sker regelbundna träffar inom forumet KramUs däremot framgår det av intervjuer att det allt som oftast endast är mottagningsenheten som deltar vid mötena från socialtjänstens sida. Skolan upplever även att resurserna inte används på bästa möjliga sätt då upplevelsen är att man tappat bort syftet och att det finns en avsaknad mot att arbeta mer utvecklande. Vidare framgår det av intervjuerna att skola och socialtjänst behöver hitta forum för samverkan kring enskilda individer.

3.3.1 **Bedömning**

Vi kan konstatera att det finns brister i samverkan mellan skola, socialtjänst och regionen. Detta främst då MITTBUS-överenskommelsen inte är levande samtidigt som samverkan inte upplevs av de intervjuade initieras i ett tidigt skede. Det finns även problematik kring kontaktvägar med BUP och samverkan upplevs personbunden. Detta då det inte finns en tillfredsställande samverkan på en övergripande nivå. Vi kan konstatera att det däremot upplevs fungera väl vid kallelser till SIP:ar. En orsak till detta bedömer vi dels kan bero på bristande information och kunskap om varandras verksamheter. Vi ser därför ett behov av ett mer systematiskt utbyte mellan verksamheterna på såväl chefs- som medarbetarnivå. Vi anser även att avvikelser behöver rapporteras in där det finns skäl för en avvikelse utifrån samarbetet med BUP. Detta synliggör problem och dess omfattning för att möjliggöra en tydlig dialog kring brister och vad som behöver utvecklas gällande samverkan mellan parterna. Baserat på ovanstående rekommenderar vi att välfärdsnämnden och bildningsnämnden utvecklar informations- och kunskapsutbyte med regionen för att skapa förutsättningar för en utvecklad samverkan.

Vi noterar att det inte finns en naturlig ingång till primärvården gällande mottagandet av barn och unga med lättare psykisk ohälsa. Det har även enligt intervjuade framkommit att det inte finns resurser att bedriva primärvård gentemot barn och unga med psykisk ohälsa. Detta anser vi är olyckligt då det många gånger kan vara en lägre tröskel att ta kontakt med primärvården istället för BUP samt att lättare psykisk ohälsa bör gå via primärvården då dessa inte är aktuella för insats på BUP. Genom att en fungerande samverkan med primärvården och en kontakt gällande individer i ett tidigt skede kan fler verkningsfulla insatser genomföras. Vi rekommenderar därför att välfärdsnämnden ser över och för en kontinuerlig dialog med regionen då detta är att anse som ett gemensamt ansvar.

3.4 **Placeringar**

Socialtjänsten har befintliga rutiner för placering i såväl familjehem, HVB-hem och närståendeplacering. Det finns även en rutin för möten vid placeringar. Denna rutin behandlar bl.a. vad ett placeringsmöte bör fastställa, när det bör ske och vilka förberedelser som behöver genomföras innan en placering äger rum.

2020-12-14

Kramfors kommun hade under 2019 drygt 35 barn och unga som varit placerade på HVB hem någon gång under året samt drygt 50 barn och unga hade någon gång under året varit placerade i familjehem. Enligt intervjuer har det funnits tendenser att det tagits för snabba beslut som också lett till fler beslut kring LVU. Detta kan ha flera förklaringar däribland att det är hög personalrotation som medfört att socialsekreterare som tidigare varit verksamma i andra kommuner där trösklarna varit lägre kring placeringar och vilka typer av insatser som kan erbjudas för att förhindra ev. placering. Att socialsekreterare inte kommit in tidigt nog i ärenden samt hur processflödet ser ut. Sedan en tid tillbaka har det skett ett arbete med att tydliggöra grunderna för en placering. Detta arbete har bl.a. innefattat att gå igenom grunderna för vilken information som behövs för att ta ett beslut samt genomgång om hur frekvent man träffat såväl barn och unga som vårdnadshavare. Enhetschef har en tydlig dialog på veckobasis med teamledare samt att enhetschef alltid är informerad och delaktig innan en eventuell placering eller omplacering.

Under senaste åren har antalet placeringar minskat och vid arbetstygdsräkningar följer enhetschef upp pågående ärenden och har möjlighet att vägleda eller delegera till teamledare att stötta upp socialsekreterare. Gällande familjehemsplaceringar stämmer enhetschef av med familjehemssekreterare kring ärenden och remisser. Även där kan förvaltningen nu se minskat antal placeringar samt att konsulentstödda familjehem inte används i någon större utsträckning. En tanke kring omorganisationen är att öka mottagningsenheten för att kunna arbeta i större omfattning med förebyggande insatser. Enligt somliga av de intervjuade finns en upplevelse av att öppenvården behöver utökas för att kunna arbeta bredare och intensivare kring insatser på hemmaplan där det idag är aktuellt med placeringar. I nuläget finns en tendens att socialsekreterare ofta kommer in i ärenden där det "gått för långt".

Under 2019 genomfördes en utredning för att utveckla insatser på hemmaplan och förändra HVB-hemmet som då var riktat till insatser för ensamkommande barn (EKB)⁵. Då mottagandet av ensamkommande barn i Sverige i princip upphört är en fortsatt förändring av HVB-hemmet nödvändig. Redan 2017 påbörjades en utveckling av EKB-verksamheten till att gälla även övriga ungdomar i kommunen som ett led i förvaltningens utveckling av insatser på hemmaplan. Enligt intervjuade har kommunens HVB-hem Fenix sedan hösten 2019 även tagit emot övriga barn och ungdomar mellan 13-20 år i kommunen. Det framkommer av intervjuade att det genom att ha utvidgat HVB-hemmet inom kommunen också finns en bättre möjlighet till uppföljning och insyn kring den enskilde. Personal på Fenix har även arbetat med stödinsatser i familjer som ett led i arbetet med insatser på hemmaplan. Det framkommer däremot att de inte tar emot ungdomar som är i ett aktivt missbruk. Det pågår just nu ett arbete med att identifiera målgruppen för Fenix. Det upplevs samtidigt inte varit helt enkelt att ha den insynen i placeringsärenden och ett HVB-hem. Detta då det är ett helt annat informationsflöde som inneburit en betydligt högre detaljeringsgrad och återkoppling. Det har sedan beslutet för drygt 1,5 år sedan att utvidga HVB pågått ett omställningsarbete och samtidigt är det enligt intervjuade viktigt att se detta under ett längre perspektiv. Det pågår även en satsning i form av att stärka och höja

⁵ Vård- och omsorgsnämnden 2019/672

kompetensen hos personal för att kunna ställa om från enbart EKB till ett mer generellt HVB-hem för barn och ungdomar.

3.4.1 Bedömning

Vi konstaterar att socialtjänsten har befintliga rutiner för placering i såväl familjehem, HVB-hem och närståendeplacering. Vi kan konstatera att det funnits tendenser att det tagits för snabba beslut och framförallt fler beslut kring LVU. Vi noterar dock att det sedan en tid tillbaka har skett ett riktat arbete med att tydliggöra grunderna för en placering vilket vi ser positivt på. Vi bedömer att detta även kan vara till följd av att det, som noterats tidigare i granskningen, finns en avsaknad av rutinefterlevnad och struktur i myndighetsutövningen. Detta är av extra vikt då det generellt sett finns en relativt hög personalrotation bland socialsekreterare inom barn- och unga. Vi ser däremot positivt på det arbete som har bedrivits och att enhetschef har veckovis dialoger med teamledare så att denne ständigt är informerad och delaktig innan en eventuell placering eller omplacering.

Vidare konstaterar vi att andelen placeringar har minskat samt att enhetschef följer upp pågående ärenden via arbetstygndsmätningar och har således möjlighet att vägleda eller delegera till teamledare för stöttning för den enskilde socialsekreteraren. Det framkommer även att antalet familjehemsplaceringar minskar samt att konsulentstödda familjehem inte används i någon större utsträckning. Vi ser positivt på att antalet placeringar minskar, detta främst ur ett brukarperspektiv men även ur ett ekonomiskt perspektiv.

Det framkommer att mottagningsenheten kan komma att utökas i och med omorganisationen. Detta för att kunna arbeta bredare med förebyggande insatser och på så sätt kunna minska och förhindra att ärenden går så långt att det blir aktuellt med en placering. Vidare framkommer även att det tenderar att socialsekreterare kommer in i ärenden där det redan gått för långt och att det inte finns något annat val än att genomföra en placering. Vi ser positivt på att det finns en tanke på att utöka mottagningsenheten och bedömer att nämnden också bör följa upp och utreda möjligheterna till detta som ett led i att arbeta mer med intensiva insatser på hemmaplan för att minska antalet placeringar. Vi rekommenderar att välfärdsnämnden ser över och utreder möjligheter till att utöka arbetet med tidiga/uppsökande insatser i syfte att minska antalet placeringar.

Vi noterar även att kommunen utvidgat Fenix som tidigare varit ett HVB-hem riktat mot EKB till att nu gälla även övriga barn och ungdomar mellan 13-20 år i kommunen. Vi noterar att det framkommer att det upplevs finnas en större insyn kring enskilda placeringar samt utökade möjligheter till uppföljning och insyn. Det är ett pågående omställningsarbete där det även sker kompetenssatsningar på personal. Vi ser positivt på att kommunen har satsat på att behålla HVB-hemmet och utvidgat det för att även omfatta övriga barn och unga i kommunen. Vi ser även positivt på att det sker kompetenssatsningar för att säkerställa övergången.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att insatserna för barn- och unga samt samverkan mellan berörda parter är delvis ändamålsenlig. Vi bedömer att socialnämnden behöver se över och utveckla uppföljnings- och utvecklingsarbetet samt att samverkan med regionen behöver stärkas genom att utveckla informations- och kunskapsutbyte mellan berörda parter.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi:

- att välfärdsnämnden säkerställer stödjande arbetsmoment/strukturer i det dagliga arbetet, se avsnitt 3.1
- att välfärdsnämnden ser över behovet av en genomgående processkartläggning samt följer upp arbetet med att förenkla eftersökningar av dokument. I syfte att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i det dagliga arbetet, se avsnitt 3.1 och avsnitt 3.4
- att välfärdsnämnden ser över och utvecklar uppföljnings- och utvecklingsarbetet, se avsnitt 3.1 och avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden utreder behovet av att upprätta kommunal samordnad individuell plan i syfte att arbeta med tidiga samordnade insatser internt, se avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden och bildningsnämnden ser över strukturer och arbetssätt för att säkerställa samverkan internt samt utvecklar informations- och kunskapsutbyte mellan varandra, se avsnitt 3.2
- att välfärdsnämnden och bildningsnämnden verkar för att utveckla informations- och kunskapsutbyte med regionen för att skapa förutsättningar för en utvecklad samverkan, se avsnitt 3.3
- att välfärdsnämnden ser över och för en kontinuerlig dialog med regionen gällande primärvården då detta är att anse som ett gemensamt ansvar, se avsnitt 3.3
- att välfärdsnämnden ser över och utreder möjligheter till att utöka arbetet med tidiga/uppsökande insatser i syfte att minska antalet placeringar, se avsnitt 3.4



Kramfors kommun
Granskning av insatser för barn och unga

2020-12-14

Datum som ovan
KPMG AB

Oskar Nordmark
Certifierad kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad 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.