

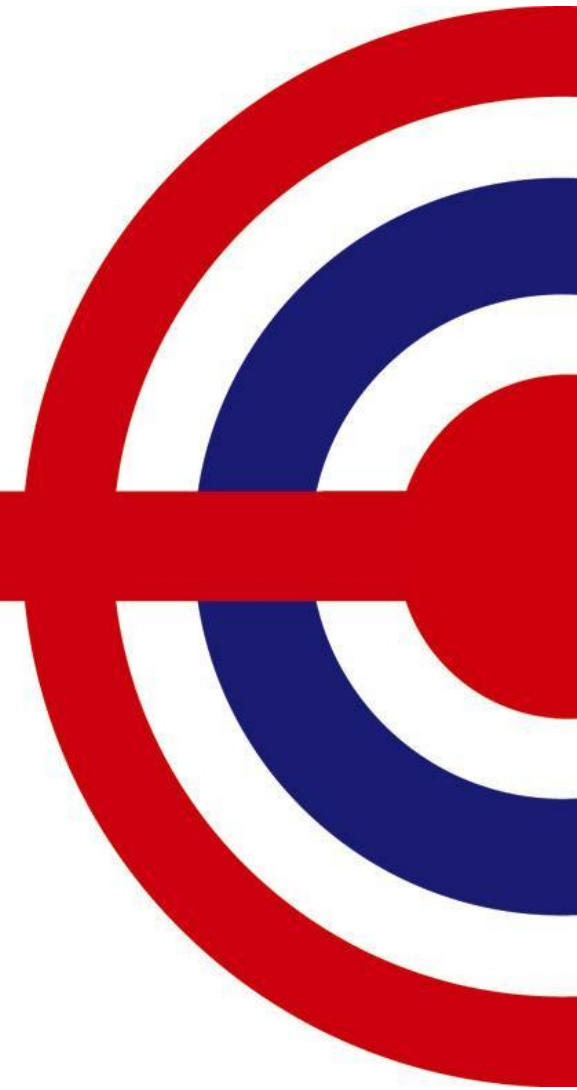
Granskning av samverkan kring barn och unga med behov av samordnade insatser

Kristianstads kommun

Slutrapport

Februari 2021

Ulrike Deppert



Agenda

- Bakgrund, syfte och avgränsning
- Revisionsfrågor
- Metoder
- Iakttagelser och bedömning per revisionsfråga
- Brukarperspektiv
- Övergripande bedömning samt rekommendationer – Kristianstad
- Övergripande bedömning samt rekommendationer – Region Skåne
- Sammanfattning av resultat från samtliga kommuner

Bakgrund, syfte och avgränsning

Bakgrund

Enligt förvaltningslag (2017:900) har alla myndigheter en allmän lagstadgad skyldighet att samverka. I såväl socialtjänstlag (2001:453) som i hälso- och sjukvårdslag (2017:30) finns en bestämmelse om att kommun och region ska upprätta en samordnad individuell plan (SIP) när barnet/ungdomen har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård som måste samordnas.

En SIP ska upprättas utöver verksamheternas egna planer och är den enskildes och/eller vårdnadshavarens samlade dokument kring vad hen behöver och kan erhålla från respektive verksamhet. En SIP kan upprättas för både barn och vuxna men fokus för denna granskning kommer att ligga på samordning kring barn och unga från 0 till och med 17 år.

Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns det en ändamålsenlig samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner kring barn och unga med behov av samordnade insatser i enlighet med lagar och gemensamma regelverk. Denna rapport omfattar Kristianstads kommun och granskningen avser arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt omsorgsnämnden.

En granskning av Region Skånes roll har genomförts parallellt med syfte att bedöma samma övergripande fråga. Granskningen redovisas i en separat rapport.

Avgränsning

Termen skola omfattar i denna granskning förskola, skola och elevhälsa om inget annat anges.

Revisionsfrågor

Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan i granskningen är:

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner kring barn och unga med behov av samordnade insatser i enlighet med lagar och gemensamma regelverk?

Den övergripande revisionsfrågan är nedbruten i fyra delfrågor:

- 1. Följs gällande överenskommelser, riktlinjer och rutiner?*
- 2. Är ansvarsfördelningen mellan regionen och kommunen ändamålsenlig?*
- 3. Genomförs de samordnade individuella planerna i enlighet med gällande lagstiftning och gemensamma regelverk?*
- 4. Finns en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att samverkan följs upp samt resulterar i förbättringsåtgärder vid behov?*

Ytterligare delfråga besvarades för Region Skåne

I rapporten för Region Skåne har även nedan delfråga besvarats:

Bedrivs likvärdig samverkan av de samordnade insatserna som genomförs i Region Skåne?

Metoder

Dokumentgranskning

- Reglemente för granskade nämnder
- Protokoll för granskade nämnder, 2020
- Överenskommelse om struktur för samverkan mellan Kristianstads kommun och Region Skåne – Sambasamordning, 2020-09-14
- Lokal överenskommelse rörande samverkan kring personer under 18 år med psykisk funktionsnedsättning/psykisk sjukdom samt barn som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa, Nordöstra Skåne, 2019-02-01
- Samverkansavtal för Barnahus Nordöstra Skåne, 2012-04-05
- Uppdragsbeskrivning för Delregionala samverkansorgan och Lokala samarbetsgrupper (2016-11-22)
- Protokoll från Delregionalt samverkansmöte Skåne nordost, 2020
- Egenkontroller, omsorgsförvaltningen, 2020
- Mötesanteckningar för Förvaltningsgrupp av regelverk för SVU och SIP

Intervjuer

Sammanlagt 32 intervjuer har genomförts med

- representanter från Region Skånes förvaltningar.
- representanter från kommunens verksamheter.
- representanter från medlemsorganisationen Skånes Kommuner (tidigare Kommunförbundet Skåne)
- brukarorganisationer.

I Kristianstads kommun har intervjuer med representanter från arbete och välfärdsförvaltningen och utbildningsförvaltningen genomförts.

Enkät

Två enkäter har skickats ut digitalt:

- En till presidierna i ansvarig styrelse eller nämnd inom respektive kommun samt inom Region Skåne. I Kristianstads kommun har enkäten skickats ut till ordförande och vice ordförande i arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt omsorgsnämnden och sju av åtta respondenter har besvarat enkäten.
- En till respondenter i kommunens och Region Skånes verksamheter som arbetar med barn och unga (0-17 år). Enkäten har bland annat gått ut till arbetsterapeuter, barnskötare, elevhälsochefer, fritidspedagoger, kuratorer, logopedier, läkare, lärare, psykologer, rektorer, sjuksköterskor, skolsköterskor, socialsekreterare och verksamhetschefer. I Kristianstads kommun besvarades enkäten av 31 respondenter.

Följsamhet till överenskommelser, riktlinjer och rutiner

1. Följs gällande överenskommelser, riktlinjer och rutiner?

Vår bedömning är att ansvariga nämnder inom Kristianstads kommun till viss del följer gällande överenskommelser, riktlinjer och rutiner. De regionala överenskommelser och avtal som finns är tydliga till sitt innehåll och anpassade efter lokala förutsättningar. Genom Lotsmodellen och Sambasamordningen finns det en upparbetad struktur som ger en stark grund för samverkan samt även utrymme för att kontinuerligt arbeta med utveckling av modellen. Hinder som finns handlar om tolkning av enskildas behov och svårigheter i komplexa ärenden där det finns bristande kunskap om samverkande aktörers uppdrag och ansvar.

De viktigaste avtal och överenskommelser som Region Skåne och Skånes kommuner har antagit är:

- Ramöverenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och Skånes Kommuner gällande personer med psykisk funktionsnedsättning samt barn och ungdom som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa
- Ramöverenskommelse mellan Region Skåne och Skånes Kommuner gällande samarbete avseende personer med missbruks- och beroendeproblematik
- Avtal om ansvarsfördelning och utveckling avseende hälso- och sjukvården i Skåne
- Rutin och vägledning för arbete med Samordnad Individuell plan (SIP)

Utifrån ramöverenskommelserna har det slutits lokala överenskommelser i olika geografiska konstellationer i länet.

- Kristianstads kommun ingår i delregionalt samverkansforum Nordöstra Skåne tillsammans med Hässleholm, Bromölla, Perstorp, Osby och Östra Göinge.
- Kristianstad ingår tillsammans med bland annat Region Skåne, Polisen och Åklagarmyndigheten i Barnahus Nordöstra Skåne.
- Kristianstads kommun ingår i samverkansmodellen Lotsmodellen mellan Region Skåne och nordöstra Skånes kommuner.
- Kristianstads kommun ingår i överenskommelsen om struktur och samverkan, Sambasordningen, med Region Skåne.

Ansvarsfördelningen mellan Region Skåne och kommunen

2. Är ansvarsfördelningen mellan regionen och kommunen ändamålsenlig?

Vår bedömning är att ansvarsfördelningen mellan Region Skåne och Kristianstads kommun till viss del är tydlig i regler och överenskommelser men att oklarheter avseende ansvarsfördelningen uppstår vid praktisk tillämpning. Detta gäller främst vid samverkan kring barn/ungdomar med komplexa behov. Oklarheterna bedöms bland annat grunda sig i bristande kunskap om respektive aktörs ansvar eller i skillnader avseende tolkning, bedömning eller prioritering av barnets/ungdomens behov. Brister i tydlighet bedöms leda till att de uppgifter som ingår i berörda huvudmäns ansvar inte utförs och att individer därmed inte får det stöd de behöver och har rätt till. **Vi bedömer därför att ansvarsfördelningen inte är ändamålsenlig.**

Samverkan är lagstadgad och den skyldighet som kommun respektive Region Skåne har regleras av olika lagrum. Medlemsorganisationen Skånes Kommuner, Region Skåne och representanter för kommunerna har arbetat fram Avtal om ansvarsfördelning och utveckling avseende hälso- och sjukvården i Skåne (2016) som lägger grunden för hur kommunens respektive Region Skånes åtagande ser ut. Privata aktörer som har avtal med kommun eller region har skyldighet att delta i samverkan på samma villkor som offentligt driven verksamhet.

Hälso- och sjukvårdsavtalet tydliggör att Region Skånes hälso- och sjukvårdsansvar omfattar öppen och sluten vård, akut och planerad vård vid vårdenheter och sjukhus samt avancerad sjukvård i hemmet (ASiH).

Kommunen ansvarar för personer med hemsjukvård i ordinärt boende, i särskilda boendeformer samt i bostäder med särskild service och även för personer i samband med deras vistelse vid viss biståndsbedömd dagverksamhet. Kommunen har inget hälso- och sjukvårdsansvar för barn/ungdomar om de inte ingår i ovanstående patientgrupper.

Process för SIP, skolans roll och IT-stöd

Processteg som ska genomföras inom ramen för SIP

Den för Region Skåne och de skånska kommunerna gemensamma Förvaltningsgrupp av regelverk för SVU och SIP har tagit fram Rutin och vägledning för arbete med samordnad individuell plan (2020) som tydliggör hur processen för SIP samt ansvarsfördelningen mellan de olika rollerna ser ut. Dokumentet anger att arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål. Där beskrivs också att en SIP genomförs i flera steg som tydliggörs i figuren nedan.



Rutinbeskrivningen tydliggör också hur ansvaret fördelar sig mellan olika roller. Ingen av rollerna är yrkes- eller verksamhetsspecifik. En samordnare från någon av de deltagande verksamheterna utses och denna har sedan samordningsansvaret gentemot den enskilde. Redan i kallelsen till SIP ska syftet med mötet och en tydlig frågeställning framgå. Det gör att de olika aktörerna kan skicka rätt kompetens till mötet. Det är viktigt att lyfta att en SIP enbart kan genomföras när den enskilde samtycker till samordning eftersom samverkan sker över olika lagrum.

Skolans roll

Skolans roll inom ramen för SIP är i teorin tydlig. Det finns ingen lagstadgad skyldighet för skola att initiera en SIP. Samtidigt finns det inget regelverk som förbjuder skola att ta initiativ påpekar intervjuade inom Koncernkontoret i Region Skåne och inom medlemsorganisationen Skånes Kommuner.

Elevhälsans roll i sammanhanget är likställd med skolans ansvar och handlar om att samverka med socialnämnden enligt skollagen (2010:800). Elevhälsan arbetar delvis enligt hälso- och sjukvårdslagen men har inte skyldighet att kalla till SIP.

IT-stöd och Mina Planer

Samverkan mellan huvudmän kring barn/ungdomar generellt hindras på grund av avsaknad av IT-stöd. Region Skåne kan inte samplanera med de kommunala förvaltningarna i frågor som rör samverkan kring barn/ungdomar.

Inom vård för vuxna finns IT-stödet Mina Planer där slutenvård, öppenvård och kommun tillsammans kan planera och säkra den utskrivningsklara patientens hemgång från sjukhuset och upprätta en SIP.

Ett pågående pilotprojekt mellan Region Skåne och Malmö stad syftar till att skapa möjligheter för att Mina Planer även ska kunna användas med barn/ungdomar.

Genomförande av samordnade individuella planer samt intern kontroll och förbättringsåtgärder

3. Genomförs de samordnade individuella planerna i enlighet med gällande lagstiftning och gemensamma regelverk?

Vår bedömning är att samordnade individuella planer till viss del genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och gemensamma regelverk. Vi bedömer att kännedomen i verksamheten om SIP-processen inte är tillräcklig och att det är oklart i vilken grad uppföljning görs. Vidare bedömer vi att det finns en uppfattning i granskade verksamheter om att möten inom ramen för Lotsmodellen ersätter den lagstadgade SIP:en. Lotsmodellen är emellertid en struktur för att ta fram SIP. De utmaningar som finns och skapar problem för förvaltningarna inom Kristianstad kommun bedömer Helseplan är generella och hör ihop med kommunikationsbrister, avsaknad av individfokus och låg förståelse för medverkande aktörers uppdrag och ansvar.

4. Finns en tillräcklig intern kontroll som säkerställer att samverkan följs upp samt resulterar i förbättringsåtgärder vid behov?

Vår bedömning är att ansvariga nämnder inte i tillräcklig grad har en intern kontroll som säkerställer att samverkan följs upp samt vid behov resulterar i förbättringsåtgärder. Det finns behov av att utforma en tydligare intern kontroll för samverkan med tydliga nyckeltal som kan lägga grunden för verksamhetsutveckling och förbättringsåtgärder. Det finns också ett behov av informations- och utbildningsinsatser i förvaltningen och i den politiska organisationen för att öka kunskap om sakfrågan och skapa förutsättningar för att vidta åtgärder.

Brukarperspektiv av samverkan kring barn och unga

Generell uppfattning

- SIP är ett viktigt verktyg för att öka barnets/ungdomens delaktighet.
- Patienter upplever att samordningen mellan regionens och kommunernas olika aktörer inte fungerar.
- En generell uppfattning är att det kan vara lättare att få stöd i en mindre kommun oavsett om det rör sig om psykiatriska, somatiska eller psykosociala behov.
- Den vård som ges vid somatiska tillstånd generellt fungerar bättre än den vård som ges vid psykiatriska tillstånd.

Identifierade utmaningar

- Personalomsättning leder till att ansvarsfördelningen inte fungerar och att planerade insatser eller uppföljning uteblir.
- Överenskommelser och avtal tolkas olika av regionala respektive kommunala aktörer.
- Geografiska skillnader leder till ojämlik vård. Ojämligheten visar sig tydligast när en individ med en viss typ av behov får stöd i en kommun men inte i en annan.

Utebliven effekt av samverkan

- Föräldrarna får ofta ta ett stort ansvar för att samverkan mellan olika aktörer ska fungera.
- När vården saknar förmåga att samordna och istället verkar som separata aktörer blir otydligheten gentemot barnet/ungdomen stor. Detta uppges i sin tur kunna leda till att barn/ungdomar i behov av stöd inte får de insatser de har rätt till eller tappar förtroendet för vården.

Övergripande bedömning och rekommendationer

Övergripande revisionsfråga

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner kring barn och unga med behov av samordnade insatser i enlighet med lagar och gemensamma regelverk?

Övergripande bedömning

Helseplan bedömer att det till viss del finns en ändamålsenlig samverkan mellan Region Skåne och Kristianstads kommun kring barn och unga med behov av samordnade insatser i enlighet med lagar och gemensamma regelverk. Samverkan sker framför allt inom ramen för Lotsmodellen som erbjuder en tydlig ansvarsfördelning och en upparbetad struktur för arbetet. De samverkande aktörerna får genom modellen insyn i varandras verksamheter, uppdrag och möjligheter. För att öka Lotsmodellens funktion vid komplexa ärenden har den så kallade Sambasamordningen beslutats. Lotsmodellens nackdel är att den har lett till att medarbetare i kommunens verksamheter har låg kännedom om samordnad individuell planering (SIP) samt uppfattar att Lotsmodellen ersätter den lagstadgade SIP:en samtidigt som granskningen visar att det finns brister i kunskap och förståelse mellan samverkande aktörer. Därför bedömer vi att det finns ett behov av informations- och utbildningsinsatser inom förvaltningen och även i den politiska organisationen. Detta för att öka samverkan enligt lagar och gemensamma regelverk samt skapa förutsättningar för tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

- att arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt omsorgsnämnden säkerställer att medarbetarna i respektive förvaltning erhåller kontinuerlig utbildning i överenskommelser, riktlinjer och rutiner.
- att arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt omsorgsnämnden uppdrar åt respektive förvaltning att i lämpliga forum för samverkan med kommunala och regionala aktörer informera om respektive verksamhet. Detta i syfte att skapa ökad förståelse mellan samverkande aktörer för att möjliggöra lärande organisationer.
- att arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt omsorgsnämnden säkerställer att berörda förvaltningar skapar förutsättningar för att enskilt och gemensamt implementera arbetssätt och rutiner som leder till att samordnad individuell plan (SIP) upprättas, följs upp och avslutas för barn och unga med behov av samordnade insatser.
- att arbete och välfärdsnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt omsorgsnämnden fastställer och följer upp kvalitativa mål avseende samverkan kring barn och unga med behov av samordnade insatser i kommunens interna kontrollplan samt kommunicerar detta till berörda förvaltningar.

Övergripande bedömning och rekommendationer

Övergripande revisionsfråga

Finns det en ändamålsenlig samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner kring barn och unga med behov av samordnade insatser i enlighet med lagar och gemensamma regelverk?

Övergripande bedömning i korthet

Vi bedömer att samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner i teorin är ändamålsenlig. Genom ramöverenskommelser, lokala avtal och initiativ har förutsättningar skapats för tydliga samverkansområden och ansvarsfördelning. Beskrivningar av hur kostnader ska fördelas, vilka parter som bär vilket ansvar samt hur enskilda moment som samordnad individuell planering (SIP) ska gå till är dokumenterade och beslutade.

Vi bedömer att samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner kring barn och unga med behov av samordnade insatser inte är ändamålsenlig i praktiken. Det finns geografiska och lokala skillnader avseende vilka förutsättningar i form av budget, kompetens och kunskap som finns för att uppfylla kraven för samverkan. Framför allt skolans roll och mandat utövas inte enligt gemensamma regelverk. Enskilda tolkningar av lokala överenskommelser och av ansvarsfördelningen leder till att barn/ungdomar inte alltid får det stöd de har rätt till.

Rekommendationerna i korthet

- att ansvariga styrelser och nämnder tar initiativ till att lokala överenskommelser tecknas mellan samverkande aktörer.
- att ansvariga styrelser och nämnder uppdrar åt respektive förvaltning att i lämpliga forum för samverkan med kommunala och regionala aktörer informera om respektive verksamhet.
- att ansvariga styrelser och nämnder säkerställer att berörda förvaltningar skapar förutsättningar för att enskilt och gemensamt implementera arbetssätt och rutiner som leder till att samordnad individuell plan upprättas, följs upp och avslutas.
- att ansvarig nämnd följer pilotförsöket med Mina Planer för att utifrån utfallet kunna initiera ett breddinförande i Region Skånes verksamheter.
- att ansvariga styrelser och nämnder fastställer och följer upp kvalitativa mål avseende samverkan kring barn och unga med behov av samordnade insatser i den interna kontrollplanen.
- att ansvarig nämnd ser över vilka förutsättningar som finns för enskilda verksamhetsområden avseende samverkan samt stärker de områden som har begränsade möjligheter till samverkan.

Övergripande resultat för de deltagande kommunerna

Den sammantagna bilden visar få skillnader inom kommunerna.


- Eftersom det i stort är samma överenskommelser, riktlinjer och rutiner som gäller för samverkan mellan regional och kommunal nivå är fördelarna och bristerna likartade. Lokala variationer förekommer eftersom ett antal lokala initiativ har tagits till enskilda avtal.
- Gemensamt för granskade kommuner är att ansvarsfördelningen mellan Region Skåne och kommunen inte bedöms vara ändamålsenlig. Detta trots att överenskommelser är tydligt formulerade i styrande dokument och ansvarsfördelningen är utformad i samarbete mellan Region Skåne, kommunerna i Skåne län samt medlemsorganisationen Skånes Kommuner. Det framkommer i intervjuer och i enkäter att nuvarande ansvarsfördelning inte är tillräcklig när det gäller komplexa ärenden samt att det uppstår oklarheter i praktiken.

De enskilda granskningarna visar att samordnade individuella planer (SIP) till viss del genomförs.

- Även om överenskommelser och ansvarsfördelningen är tydlig och SIP bygger på nationell lagstiftning finns det strukturella utmaningar samt olika hinder.
- Skolans mandat och roll är otydlig på lokal nivå. Skolan har inte skyldighet att kalla till SIP men kan göra det. I intervjuer och enkäter framkommer att detta antingen inte görs eller att det saknas kunskap kring att det kan göras. Det enda undantaget vad avser SIP är Burlövs kommun, där kännedomen i verksamheten om SIP-processen är tillräcklig och uppföljning görs.

Den interna kontrollen är inte tillräcklig inom de enskilda kommunerna.

- Det finns få nyckeltal som följer samverkan avseende barn och unga specifikt. I intervjuer och enkäter framkommer en bild av att det inte är känt om eventuell uppföljning leder till att förbättringsåtgärder vidtas vid behov. Oftast inleds intern kontroll eller vidtas åtgärder med grund i rapporterade avvikelser.

helseplan 

Ulrike Deppert
ulrike.deppert@helseplan.se
0701-40 71 10