

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare

Avdelningen för livsmiljö

035 17 98 57

Utvärdering av länsövergripande avtal –

Ansvarsfördelning och samordning av insatser till barn och ungdomar med sammansatt problematik som behöver stöd från samhället.

Inledning

Samarbetsavtal avseende Hälso- och Sjukvårdsansvar mellan Landstinget Halland och kommunerna i Halland innehåller ett grundavtal och elva bilagor. Bilaga tio gäller Barn och Ungdomspsykiatri. Det delavtalet (bilaga tio) har Taktiska gruppen Barn, Unga och Familj, uppdragit åt processledare Barn, Unga och Familj att utvärdera.

Syfte

Att tydliggöra hur avtalet efterlevs och fungerar i länet. Taktiska gruppen har fått synpunkter från vissa kommuner på att det inte fungerar optimalt i länet för de barn som behöver en samordnad individuella plan.

Metod

Då det enligt länsavtalet ska finnas en samordningsgrupp i varje kommun, med ”verksamhetsansvariga chefer från kommun och landsting med ansvar för strategisk planering så att samordning av verksamheter sker” valde vi gruppintervju som metod för datainsamling. Intervjuguide skickades till deltagarna i förväg. Det visade sig dock att det inte fanns någon sådan grupp i Varbergs kommun varför det inte gjorts någon intervju där.

Deltagandet i gruppintervjuerna har varierat mellan kommunerna. Skola, Socialtjänst och Barnpsykiatri har varit huvudsakliga företrädare. Eftersom det funnits begränsat med tid för själva intervjuerna har vi varit hänvisade till de tider då de flesta kunnat. De som inte kunnat delta vid intervjutillfället har getts möjlighet att lämna in sina synpunkter skriftligt. Så har skett i ett fall. I en av samordningsgrupperna fanns ingen representant med från skolan, och i en annan ingen representant från BUP. Intervjuerna har tagit ca 1,5 timme/ samordningsgrupp. Intervjuerna har skrivits ut

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

och därefter sammanställts av Ingrid Gustavsson och Lars A Johansson, SocialCentrum, Region Halland.

Resultat

Resultatet redovisas enl. rubrikerna i intervjuguiden. Svaren är skrivna dels generellt när det finns en samstämmighet mellan kommunerna, dels enskilt när avvikelser mellan kommunerna bedömts betydelsefulla. Utvärderingen gäller samordning för den utpekade målgruppen. Vi vill påpeka att det förekommer samarbete utanför den sk "sipen". Samordningsgrupperna hänvisar till "Halländsk Policy" 2002, som en grund för avtalet och som har ett bredare anslag när det gäller samverkan än själva avtalet.

Ingen värdering av samordningsgruppernas utsagor har skett, vi rapporterar respektive samordningsgrupps åsikter om hur arbetet fortlöper.

Ramar

De **lagar** som styr samverkan är väl kända i länets kommuner. (SoL, HSL, Skollagen, LSS, Datajournal lagen, OSL). I Kungsbacka nämner man även arbetsmiljölagen och Barnkonventionen. I samtliga kommuner anser man att det finns tillräcklig kunskap för att utöva de olika yrkesrollernas ansvar för samverkan.

Samverkan finns med i all lagstiftning som styr respektive verksamhet som något som ska prioriteras. Landstingen och socialtjänsten har särskilda ansvar att arbeta med samverkan se HSL 3 § och SOL 2 kap 7 §. Nuvarande skollag som infördes först juli 2011 krockar enligt Halmstads samordningsgrupp med länsavtalet.

SOL 2 kap 7 §

När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller landstinget bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,*
- 3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller landstinget, och*
- 4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Lag (2009:981).*

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

HSL 3 f §

När den enskilde har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och från socialtjänsten ska landstinget tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om landstinget eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,*
- 3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än landstinget eller kommunen, och*
- 4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Lag (2009:979).*

Länsavtalet är känt i samordningsgrupperna.

Däremot har Halmstads och Kungsbackas kommun synpunkter på informationen/implementeringen av det färdiga avtalet när det gäller skolan. I Kungsbacka tog det ett år innan skolan fick kännedom om att avtalet börjat gälla, skolan var aktiv i grundarbetet men när beslutet väl var taget informerades inte förvaltningsledningen. I Halmstads kommun uppger man att skolan inte varit tillräckligt delaktig i framtagandet av avtalet. När avtalet var klart informerades inte skolan via sin ledning. Avtalet kom till skolans kännedom genom skolsköterskorna vid elevhälsan och deras nätverk. Skolan är inte heller delaktig i den regionala stödstrukturen. Förvaltningarna ger ibland uppdrag till sina verksamheter som krockar med länsavtalet. Avtalet överskrider dessutom vad skollagen kräver. Det skiljer sig åt mellan rektorsområdena i hur avtalet används och acceptans saknas i skolan då det pedagogiska uppdraget går före avtalet.

Målet med samverkansavtalet är att barn och ungdomar med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik ska få stöd, omvårdnad, skydd, medicinsk vård och behandling, psykosociala insatser och pedagogiskt stöd så att de kan få bästa möjliga uppväxt. Samordning av insatserna ska ske när detta behövs för det enskilda barnet. Den som behöver hjälp från mer än en verksamhet ska inte behöva vända sig till mer än en verksamhet. Detta är alla överens om.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Målgruppen för avtalet har definierats i avtalet d.v.s. barn under 18 år med sammansatt problematik (minst två parter). Barn och Ungdomspolicyn från 2002 ligger till grund för arbetet.

Samordningsgruppen i Kungsbacka kommun diskuterar förändringar i åldersgränsen. Samordningsgruppen uppfattar sig själv kunna definierar målgruppen och har därför beslutat att målgruppen ska vara barn upp till 21 års ålder med anledning av att barn som går i särskolan sällan slutar skolan före 21 års ålder. Samordningsgruppen i Halmstads kommun anser att definitionerna av "behov av särskilt stöd" krockar mellan verksamheterna. Inom skolans värld är det den enskilda rektorn som definierar vilka barn som är i behov av särskilt stöd. Detta innebär att det ofta krockar med Socialtjänstens och Barnpsykiatrins definitioner. Skolans företrädare i samordningsgruppen har inte mandat att avgöra om ett barn är i behov av särskilt stöd. Det finns ca 60 rektorer inom grundskolan i Halmstads kommun, alla självständiga i sina bedömningar.

Avtalets utformning

Hur har beslut fattats?

Laholm: Beslutsvägarna har gått från nämnderna till KF. Det råder ingen tvekan om att avtalet gäller.

Halmstad: Beslutats i KF, ej remissbehandlat i nämnderna.

Hylte: KS har beslutat. Hyltes organisation innebär att det alltid är KS och KF som beslutar i sådana här frågor. Länsavtalet är väl förankrat i Hylte kommun som även utarbetat en lokal handlingsplan, antagen 2005.

Falkenberg: Beslut i SN men troligen inte i BUN. Falkenberg har med Barn och ungdomspolicyn som grund utvecklat ett lokalt arbete innan avtalet skrevs. De hänvisar till egen modell den s.k. "Falkenbergssipen".

Kungsbacka: Avtalet har beslutats i KF som även gett direktiv till nämnderna att samverkan ska öka mellan förvaltningarna. Länsavtalet är väl förankrat i Kungsbacka kommun som även utarbetat en lokal handlingsplan, antagen 2004.

Generellt verkar det något oklart för samordningsgrupperna i länet hur länge avtalet gäller, om avtalet är uppsagt eller ej, vilka uppsägningstider som gäller och hur tvister ska hanteras.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Ingen kommun har rutin för hantering av tvist.

Behov av förtydligande i avtalets utformning:

- Begrepp som används i avtalet behöver definieras.
- Gränsdragningar mellan sjukvård/socialpsykiatri behöver förtydligas.
- Kostnadsfördelning närsjukvård/BUP och skolan behöver klargöras.
- Skolans interna hantering av mandat för insatser och resursfördelning behöver klarläggas.
- Ett forum för hantering av tvister mellan verksamheter anser Halmstads kommun behöver skapas. (Kungsbacka är den kommun som genom sin styrgrupp har förutsättningar för ett sådant forum)

Under rubriken "insatser till barn och ungdomar i behov av särskilt stöd" på sidan tre, finns en skrivning om råd och stöd som numera är förlegad – ansvaret är idag regionens. När det gäller uppföljning av insatser så anger avtalet personkrets 1 och 2. Enligt samordningsgruppen i Kungsbacka ska uppföljningen numera gälla samtliga personkretsar

Organisation

Laholm: Samordningsgruppen träffas en gång per månad. I samordningsgruppen ingår tre tjänstemän från socialtjänsten, en från grundskolan samt en tjänsteman från Barnpsykiatri.

Halmstad: Samordningsgruppen träffas tre gånger per termin. I samordningsgruppen ingår en tjänsteman från socialtjänsten, en från grundskolan, samt två tjänstemän från Barnpsykiatri. Det finns önskemål om att gymnasieskolan ska vara representerad.

Hylte: Samordningsgruppen träffas en gång per termin. I samordningsgruppen ingår en tjänsteman från socialtjänsten, en från grundskolan, samt en tjänsteman från Barnpsykiatri. Socialtjänsten och skolan är samorganiserade. Därför träffas dessa företrädare så gott som dagligen.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Falkenberg: Det finns sedan lång tid tillbaka (före avtalets inrättande) en strategigrupp som tagit på sig de arbetsuppgifter som enligt avtalet gäller för en samordningsgrupp. De som intervjuats anser att samverkan fungerar utmärkt mellan skola, socialtjänst och Barnpsykiatri. Nätverkslaget används vid samverkansmöten.

Kungsbacka: Samordningsgruppen träffas var 5-6:e vecka. Utvärdering av mötestätheten ska ske i maj 2012. I samordningsgruppen ingår totalt 14 personer, tjänstemän på olika niv, tex verksamhetschef, avdelningschef och enhetschef från gymnasieskolan, BUP, vuxenpsykiatri, dietist från barnmottagningen, fritidsförvaltningen, tjänstemän från socialtjänsten IFO och funktionsstöd, grundskolan, samt två tjänstemän från barnpsykiatri. Samordningsgruppen har en styrgrupp med resp. förvaltningschefer . Styrgruppen fattar beslut när det behövs som leder till att det är möjligt att gå vidare i särskilda frågor, tex nya siven.

Arbetet idag

Laholm: Har haft svårt att komma igång med att göra [SIP:ar](#). De betonar skillnaden mellan SIP och SVP. Laholm har genomfört en tränings-SIP för att pröva hur det skulle kunna gå till. Gruppen diskuterar vårdplaner, genomförandeplaner och åtgärdsplaner och SIP. SIP planer ska förvaras i socialtjänstens akt och i BUPs journal. Familjen ska kommuniceras. Uppföljningsträffar bokas. Samordningsgruppen har rätt sammansättning och kan bjuda in fler verksamhetsföreträdare vid behov. Dock har den senaste omorganisationen inneburit att gymnasieskolan inte är med. Detta måste lyftas upp till förvaltningscheferna. Laholms utmaning är att komma igång med att genomföra SIP. Blanketten måste förenklas. Elevkartläggningarna är ett annat område att utveckla – här råder begreppsförvirring menar BUP.

Halmstad: Skolan har bara varit inblandad i något ärende. BUP eller socialtjänsten tar initiativ och socialtjänsten har samordningsansvar. Det görs få planer, totalt uppskattar man det till som mest ett tiotal under hela avtalsperioden. Blanketten används och finns i respektive verksamhet men dokumentationsförfarandet upplevs som trögt. Blanketten borde ses över. Vid ev. tvist träffas verksamhetscheferna. Definitionerna bör ses över, de har varit oklara från början och man har vid flera tillfällen haft kontakt med jurister för att avgöra tolkningar av avtalet. Detta är besvärligt. När det gäller representation har gruppen diskuterat att eventuellt komplettera med representant från habiliteringen.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Hylte: Det diskuteras mycket kring SIP. Det har genomförts en SIP under hösten 2011 när det gäller skolbarn. SIP- blanketten måste omarbetas. Hylte använder inte SIP mallen som dokumentation. Hylte har gjort ca 8 - 10 planer för förskolebarn under avtalsperioden, professionella nätverksmöten kring barn med särskilda behov. Detta är bra för barnen inför att de ska komma in i skolan. Det är viktigt att utveckla blanketten och öka brukbarheten, många föräldrar kan inte ta till sig blanketten. Blanketten borde dessutom kompletteras med en utvärderingssida om vad som fungerat och vad som inte fungerat. Att ställa frågan - Hur blev det för klienterna/brukarna?

Falkenberg: SIP i Falkenberg innebär möte som genomförs av nätverkslaget. Nätverkslaget respektive kliniken sköter dokumentationen. Familjen får en kopia. Varje verksamhet förvarar i sitt system. Det är brukligt att det sker ca 3 uppföljningar enl. "Falkenbergssipen". Samordningsgruppen är samma som Strategigruppen – de har allt som krävs för att fungera som samordningsgrupp. Avtalet bör förtydligas och samordningsgruppens behöver få tydligare uppgifter mandat och funktion. Utveckling av avtalet behövs när det gäller ungas hälso – och sjukvård och det krävs genomtänkt arbete kring ensamkommande asylsökande barn. Närsjukvården och barnsjukvården borde vara med.

Kungsbacka: Nätverkslaget leder ofta mötet kring SIP. Individerna har rätt till en samordnare. Vilka förutsättningarna har en samordnare är en fråga som Kungsbacka ska utveckla. SIP- planen är i första hand brukarens men alla får en kopia. Varje verksamhet ansvarar för sin dokumentation. SIP tillkommer utöver varje verksamhets eget arbete i syfte att synkronisera insatserna. Processledaren för Kungsbackas arbete "en dörr in" (särskild tjänst) ansvarar statistik . Den "nya" SIPen kom 1/11 2011. Förvaltningarna har kommit olika långt med att föra in SIP blanketten i respektive digitala system. "En dörr in möten" är en samverkansprocess i närverksmötesform med stöd av samordnare och SIP för individen.

Samordningsgruppen har vuxit under 2011, och är nu en stor grupp. Gruppen kommer att ta ställning till hur många som ska vara ordinarie representant men vill få ut tänkandet så långt ut som möjligt i organisationen så att man löser problemet på plats. Vidare behöver man fundera på processledarrollen. Det tar flera år att få kontinuitet. Vilka uppdrag som kommer att ges på olika nivåer kommer att påverka arbetet.

Brukar och redovisningsperspektiv

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Kungsbacka har precis påbörjat systematisk uppföljning. Planering kring utvärdering pågår. Fortfarande är en del frågor oklara bland annat kring dokumentation.

Hylte har genom personlig kännedom kunskap om antal och ålder men har ingen systematisk uppföljning.

Ingen annan kommun har gjort någon uppföljning eller kan svara på konkreta frågor om antal, kön eller problematik.

Framtid/utveckling

Här har vi listat önskemål/ideér som framförts vid intervjuerna.

- Förenkla blanketten (Kungsbacka redan gjort)
- Definiera begreppen som används i avtalet,
- Titta på goda exempel från t.ex. Kronoberg. Eventuellt kan man få viss inspiration från GR:s arbete och kommunförbundet Sjuhärad.
- Metodutveckling när det gäller genomförande av SIP/Nätverksmöten
- Utvärdering
- Ensamkommande barn är [SIP:en](#) något för dem? Behöver planen anpassas?
- Sjukvårdsfrågorna bör lyftas.
- Samordnarrollen, modeller och utbildningar
- Behovet av rapporteringssystem/statistiksystem behöver ses över
- Handbok för samordnare ska tas fram i Kungsbacka

Laholms samordningsgrupp tipsar om att SKL har utvärderat "Samarbetsöverenskommelser – ett stöd i arbetet, men vem betalar?" Rapport 2010-12-10, av Hilma Forsman, granskar bland annat samordningen i Halland.

Revisionsrapport 2008

Samverkan kring barn och ungdomar i behov av särskilt stöd

Rapport 2008 PWC, Ernst & young, (Revisionsrapport del ett och två, del ett – samtliga kommuner och del två barnhälsovården och Barnpsykiatri) pekar på följande viktiga faktorer.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

- Definitioner saknas
- Det finns en halländsk policy men däremot har den inte verkställts i form av beslutade lokala styrdokument (handlingsplaner) i mer än tre kommuner.
- Det är angeläget att förbättra och tydliggöra den politiska styrningen av samverkan kring målgruppen.
- Det är angeläget att resultat efterfrågas av styrelse/nämnd och förvaltningsledning.
- Ett mer systematiskt och metodiskt arbete i samverkan mellan verksamheter och huvudmän för tidig upptäckt av barn med behov av särskilt stöd efterfrågas.
- Indikatorer för hur arbete för att förebygga och tidigt upptäcka psykisk ohälsa saknas ännu och revisorerna ser det angeläget att detta arbete sker skyndsamt.

Reflektioner från utvärderarna

Områden som tydliggjorts under arbetet med utvärderingen kommenterar vi i detta avsnitt.

Implementering

Den politiska viljeyttringen är avgörande för ett framgångsrikt arbete med [SIP:ar](#) och övrig samordning. Hur får man ett ökat politiskt engagemang i dessa frågor? I Kungsbacka kommun har kommunledningen t.ex. satt särskilda mål kring samverkan som följts upp för de olika förvaltningarna.

Implementeringen kommenteras som mycket viktig. I flera kommuner har skolan kommit med i efterhand eller inte blivit informerad om beslut i KS på samma sätt som t.ex. socialtjänsten. I vissa kommuner har skolan inte ens varit med i remissrundan (Halmstad).

De kommuner som genomfört lokalt arbete för att förankra/bryta ner de mål som sattes i "Halländsk policy" verkar ha lättare för att samordna sig. Exempel på detta är t.ex. "Falkenbergssipen" som är en äldre och väl inarbetad variant av länsavtalets SIP. Kungsbacka och Hylte har egna lokala handlingsplaner som är implementerade och antagna politiskt. Dessa utgör grunden för det praktiska arbete som utförs. De kommuner som inte gjort lokala handlingsplaner efterlyser riktlinjer utifrån länsavtalet.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Organisation/problemlösning

Representanterna har varierande mandat. Organisation krävs för lösning av tvister mellan förvaltningar och som kan tillföra resurser och ge mandat.

Vad händer med barn som går på friskola – vem väcker frågan om SIP?

Vem kan företräda hela skolan från förskola till gymnasium samt särskola och hur kan detta ske på ett mer engagerande sätt?

Praktiska hinder

När det gäller definitioner och begrepp har man i Halmstads kommun tagit hjälp av jurister för att tolka avtalstexten. Men flera kommuner påtalar tolkningsproblem som enkelt skulle kunna avhjälpas med tydligare definitioner av de begrepp som används i avtalet.

Blanketten - Brukarvänlig blankett efterfrågas. Kungsbacka har utformat en egen blankett utifrån ett brukarperspektiv. Den ursprungliga blanketten verkar svår att använda i praktiken.

Tid - Samordning kräver tid och frigjorda resurser. SIP är inte i första hand till för att spara tid. I tex Kungsbacka har tid avsatts för samordning genom särskild tjänst inom "en dörr in".

Organisationsförändringar - Hur ska man hantera organisationsförändringar i kommunen? T ex har organisationsförändringar inneburit att gymnasieskolan i vissa fall försvunnit från samordningsgruppen.

Det verkar finnas "hemliga" och kolliderande avtal om kostnadsfördelningar. Borde mer transparenta kostnadsfördelningsmodeller utvecklas?

Redovisning/statistik

Hylte och Kungsbacka är de enda kommunerna som har en klar uppfattning om antal genomförda samordnade individuella planer och vilken problematik det gällt. I Hylte har man främst arbetat med förskolebarn. i Kungsbacka har man sedan den nya SIPen infördes genomfört sex SIP-planer för ungdomar 13 och 20 år. Kungsbacka för sedan några månader tillbaka statistik som efterlysts av politiska företrädare. Övriga kommuner kan inte redovisa någon form av statistik, men har en uppfattning om att samverkan/samordning sker. Ingen kommun har något system för statistik redovisning. Den uppföljning som finns är manuell. I länet kan vi i utvärderingen konstatera totalt 13-15 kända (räknade) samordnade individuella planer (Kungsbacka och Hylte) samt uppskattningsvis ytterligare 10-15 i länet, dvs maximalt ett 30-tal planer sedan 2008.

Regionkontoret

Ingrid Gustavsson, processledare
Avdelningen för livsmiljö
035 17 98 57

Den enda kommun som systematiskt använder SIP för barn i förskoleålder är Hylte.

Hur ska uppföljning av den kommunvisa samordningen hanteras? Bör det upprättas rutiner för statistikredovisning? Vid ev nytt avtal borde avtalsparterna ta ställning till hur avtalet ska utvärderas.

Brukarperspektiv

Behöver brukarnas perspektiv lyftas fram? Utvärderarna har inte haft möjlighet att intervjua några brukaföreträdare då det inte funnits uppgifter om brukare. Kommunerna själva har inte heller drivit frågan. Vid ev nytt avtal borde avtalsparterna ta ställning till hur brukarnas uppfattning ska redovisas.

Politiskt perspektiv

I de kommuner där politiker efterfrågar uppföljningar och verksamhetsredovisning av samarbete/samordning förefaller SIP-planer genomföras i större utsträckning. Hur känt är avtalet i nuvarande nämnder och hur följer nämnderna upp verksamheten.

Revisionsrapport 2008

Med tanke på att de revisionella bedömningarna från 2008 (Revisionsrapport del ett och två, del ett – samtliga kommuner och del två barnhälsovården och Barnpsykiatri) visar på samma problembild som i den nu föreliggande utvärderingen bör frågan uppmärksammas politiskt!

Det arbete med länsavtal som genomförts sedan 2008 verkar inte har löst de frågor som gäller samordning som man hoppats på.

Avtalet i sin helhet

Ska länsavtalet vara ett levande dokument? Hur ska länet i så fall arbeta? Ska Hälso- och sjukvården vara med?

Hur kommer den här utvärderingen in i avtalet i sin helhet? Är avtalet uppsagt? Vad händer om det är uppsagt? Vem utvärderar de andra 10 bilagorna? Helheten?

Region Halland
2011-12-06

Ingrid Gustavsson
Processledare

Lars A Johansson
Utredare