



Stockholms
stad

Rapport

Samhandling och samverkan kring barn och unga i Stockholms stad

Oktober 2020

[stockholm.se](https://www.stockholm.se)

Innehåll

Inledning	5
Uppdraget.....	6
Mål och syfte	7
Arbetsätt och genomförande	7
Avgränsningar	8
Grundläggande styrdokument.....	8
Relevanta underlag från socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen	9
Bakgrund.....	9
Om samverkan	10
Om samhandling	10
Framgångsfaktorer för samverkan.....	12
Utmaningar med samverkan	14
Om samverkan kring barn och unga	14
Barn som far illa eller riskerar att fara illa.....	14
Förebyggande arbete	15
Framtidens socialtjänst	16
Om vikten av samverkan mellan skola och socialtjänst.....	17
Barn i behov av särskilt stöd (BUS)	18
Styrning av BUS-samverkan i Stockholms län.....	20
Samordnad individuell plan (SIP).....	21
Stockholms stads perspektiv.....	21
Tio lokala BUS-grupper	21
Sju grundskoleområden	23
SIP-samordnarsatsningen i Stockholms stad	26
Samverkan inom BUS i praktiken	27
Samverkansforum och överenskommelser.....	28
Ett pågående utvecklingsarbete	30
Uppdrag av betydelse för samverkan och samhandling	30
Samhandling som huvudkomponent i arbetet.....	32
Vidtagna åtgärder och resultat	33
Stärkt samverkan inom BUS.....	33
SIP som verktyg	35

<i>Stärkt tidigt stöd i samverkan (STIS)</i>	<i>35</i>
<i>Samverkan för fullföljd skolgång.....</i>	<i>36</i>
<i>Brotts- och drogforebyggande arbete.....</i>	<i>37</i>
Slutsatser och arbete framåt	38
<i>Samverkan inom BUS</i>	<i>38</i>
<i>Samordnat stöd</i>	<i>39</i>
<i>Gemensamt arbete för fullföljd skolgång</i>	<i>40</i>
<i>Uppföljning.....</i>	<i>41</i>
Diskussion.....	42
<i>Förslag på aktiviteter</i>	<i>44</i>
<i>Förslag kopplade till samverkan inom BUS:.....</i>	<i>44</i>
<i>Förslag kopplade till samordnat stöd:.....</i>	<i>44</i>
<i>Förslag kopplade till gemensamt arbete för fullföljd skolgång:.....</i>	<i>44</i>
<i>Förslag kopplade till uppföljning:</i>	<i>45</i>
<i>Slutord.....</i>	<i>45</i>

Inledning

Stockholms stad ska skapa möjligheter och valfrihet för alla, samt vara en stad som ligger i framkant med arbetet för mänskliga rättigheter. Alla barn har rätt till goda och trygga uppväxtvillkor och ska få sina rättigheter tillgodosedda i enlighet med Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.¹ Agenda 2030 syftar med sina 17 globala hållbarhetsmål till att skapa förutsättningar för ekonomisk, social och miljömässigt hållbar utveckling över hela världen.² Målen i Agenda 2030 är integrerade och odelbara och tätt sammankopplade med varandra - inget mål är viktigare än något annat. Stockholm har höga ambitioner för förverkligandet av Agenda 2030 och särskilt några mål med fokus på social hållbarhet har bäring på innehållet i denna rapport och den målgrupp den berör:



Minska antalet människor som lever i fattigdom och se till att de får tillgång till grundläggande välfärd. Fattigdom handlar inte bara om inkomst, utan också om brist på makt, inflytande och socialt skydd.



Alla människor ska ha möjlighet till en god hälsa och välbefinnande. Hälsan har en avgörande betydelse för människors utveckling, bland annat barns möjligheter att klara skolan.



En inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet ska säkerställas, för att främja ett livslångt lärande för alla.



Kvinnor, flickor, män och pojkar ska ha samma rättigheter, villkor och möjligheter att forma sina liv. Flickor och kvinnor ska ha makt över sina egna liv och bestämma över sina egna kroppar i samma utsträckning som pojkar och män.

Ojämlighet skapar grogrund för konflikter, sjukdomar och miljöförstöring. För att samhällen ska kunna utvecklas rättvist och hållbart krävs en jämnare fördelning av makt och resurser.



¹ Kommunfullmäktiges budget 2020

² Regeringskansliet (2016). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för en hållbar utveckling*.



Alla människor har rätt till frihet och möjlighet att påverka sina egna liv oberoende av etnicitet, kön, religion eller sexuell läggning. Alla har rätt att leva i fred och säkerhet utan rädsla för våld eller förtryck.

Ovanstående mål är väsentliga att beakta och införliva i ett förbättringsarbete kring samhandling och samverkan med syfte att barn och unga ska få sina rättigheter tillgodosedda, samt rätt stöd i rätt tid. Agendan är global, men det är på den lokala nivån som stora delar av åtagandena och arbetet med målen omsätts i praktiken. Det är i det lokala som många prioriteringar behöver göras för att exempelvis utbildning för alla och minskad ojämlikhet ska bli verklighet.³

Barnkonventionen är sedan 1 januari 2020 lag i Sverige. Det innebär att barns rättigheter har fått en starkare ställning, och ska tas hänsyn till av domstolar och myndigheter i mål och ärenden som rör barn. Syftet med lagstiftningen är att den ska bidra till att synliggöra barns rättigheter i all offentlig verksamhet. Barnperspektivet och barnets rättigheter ska beaktas i alla stadens verksamheter i ordinarie planering, utförande och uppföljning. Det gäller inte minst i förskolan, skolan och annan verksamhet som riktar sig till barn, men också i många andra verksamheter som på något sätt, direkt eller indirekt, påverkar barns situation.⁴

Uppdraget

För att säkerställa att alla barn i behov av stöd från flera huvudmän får de vård- och stödinsatser de har rätt till, samarbetar Stockholms stad med hälso- och sjukvårdens verksamheter utifrån en länsgemensam överenskommelse om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd, BUS. En samordning av resurser och arbetsinsatser förbättrar stadens och regionens möjligheter att erbjuda insatser av god kvalitet som motsvarar de behov som finns. Att ge stöd och hjälp till barn och unga i ett tidigt skede gynnar barnen, familjerna och på lång sikt samhället i stort.

Socialnämnden fick i kommunfullmäktiges budget 2020 i uppdrag att *stötta stadsdelsnämnderna att tillsammans med Region Stockholm och utbildningsnämnden öka förekomsten av samordnad individuell plan och utveckla hållbara strukturer för samverkan kring barn med behov av stöd från skola, sjukvård och socialtjänst.*

³ Regeringskansliet (2016). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för en hållbar utveckling.*

⁴ Stockholms stad (2017). *Program för barnets rättigheter och inflytande i Stockholms stad (2018-2022).* Stockholm: Stadsledningskontoret

Utbildningsnämnden har i uppdrag att *tillsammans med stadsdelsnämnderna, Region Stockholm och socialnämnden öka användningen av samordnad individuell plan och utveckla hållbara strukturer för samverkan kring barn med behov av stöd från skola, sjukvård och socialtjänst.*

Stadsdelsförvaltningarna har i uppdrag att *öka förekomsten av samordnade individuella planer (SIP), samt att en handlingskraftig och individcentrerad samverkan inom ramen för Barn i behov av särskilt stöd (BUS) är prioriterad.*

Vidare fick socialnämnden i uppdrag att *fortsätta utveckla dialogen med Region Stockholm angående likvärdig och välfungerande BUS-samverkan över hela staden.*

Mål och syfte

Rapporten syftar till att beskriva vad som hittills åstadkommits inom ramen för de budgetuppdrag som rör BUS och SIP, belysa frågor som bör beaktas framgent samt presentera förslag på aktiviteter för det fortsatta arbetet. Syftet är däremot inte att redovisa samtliga lokala initiativ som tagits av respektive stadsdelsförvaltning, BUS-grupp eller skola under året.

Rapporten ämnar också ge en överskådlig bild av de många uppdrag som utförts under 2019 och 2020 med fokus på samhandling och samverkan kring barn och unga, samt hur de olika uppdragen hänger ihop. Flera av dem har beröringspunkter med varandra och är relevanta för innehållet i denna rapport. Förhoppningen är att rapporten på så sätt leder till att berörda aktörer kan agera utifrån en mer sammanhållen kunskap om hur stadens samverkansstrukturer ser ut, och därmed ge tydligare förutsättningar för praktisk samhandling.

Arbetsätt och genomförande

Uppdragen att på stadsövergripande nivå utveckla hållbara strukturer för BUS (Barn i behov av särskilt stöd) och att öka antal samordnade individuella planer har genomförts i samarbete med utbildningsförvaltningen och i samråd med stadsdelsförvaltningarna. En arbetsgrupp bestående av representanter från socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen har ansvarat för genomförandet.

Olika forum, såsom Kommun-BUS, BUSSAM och olika nätverk inom socialtjänsten och skolan har använts för att förankra uppdragen, samt inhämta synpunkter, idéer och önskemål. Den

operativa styrgrupp för SIP-samordnarsatsningen i Stockholms stad som skapades 2017 för att följa satsningen har återkommande diskuterat gemensamma utmaningar och vägar framåt. Synpunkter har också inhämtats genom samtal med nyckelfunktioner vid stadsdelsförvaltningarna och utbildningsförvaltningen. Rapporten är framtagen vid avdelningen för stadsövergripande sociala frågor på socialförvaltningen, i samarbete med utbildningsförvaltningens grundskoleavdelning.

Socialförvaltningen för samtal med hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF) och Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) om framkomliga vägar för utveckling av BUS inom staden.

Avgränsningar

Rapporten behandlar uppdrag kring samverkan inom områden som framför allt rör barn och unga (upp till 18 år). De verksamhetsområden inom socialtjänsten som i första hand riktar sig till vuxna och äldre är därför inte inkluderade.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningen meddelade i februari genom BUSSAM (chefstjänstepersoner som leder uppdragen som utförs i samverkan mellan kommunens och regionens verksamheter) att dess kapacitet och personella resurser i BUS-arbetet är begränsade under 2020. Kort tid därefter drabbades Stockholm precis som stora delar av världen av Coronapandemin, vilket medfört ytterligare omprioriteringar, både inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Dessa faktorer har påverkat i vilken utsträckning en dialog med Region Stockholms olika verksamheter varit möjlig, samt i vilket tempo utvecklingen av BUS-strukturen har kunnat utvecklas hittills under år 2020.

Grundläggande styrdokument

Flera av stadens övergripande policydokument är vägledande för det arbete som berör målgruppen barn i behov av särskilt och samordnat stöd:

- Program för barnets rättigheter och inflytande i Stockholms stad (2018-2022)
- Stockholms stads program för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (2018-2021)
- Stockholms stads program mot våld i nära relationer och hedersrelaterat våld och förtryck (2017-2020)
- Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning (2018-2023)

Relevanta underlag från socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen

Nedan listas några skrifter som producerats eller reviderats under 2019-2020 inom staden, som denna rapport tagit avstamp i:

- Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet (SoN, september 2019)
- Delrapport Stärkt tidigt stöd i samverkan i ytterstaden 2017-2019 (SoN, oktober 2019)
- Stödmaterial för samverkan mellan skola/socialtjänst (SoN och UtbN, november 2019)
- Samverkan kring elever med upprepade eller längre skolfrånvaro (februari 2020)
- Utvärdering SIP-samordnarsatsningen (SoN, mars 2020)
- Överenskommelse om samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst inklusive prevention och fritid (april 2020)
- Insatser för att stabilisera skolgången för barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten (SoN, april 2020)
- Myndighetsutövande socialtjänst på skolan (SoN maj 2020)

Bakgrund

När flera huvudmän och olika verksamheter har ett gemensamt ansvar för insatser till barn och unga ställs höga krav på respektive aktör, för att säkerställa att det enskilda barnet får sina behov av skydd, stöd, vård och behandling allsidigt utredda och tillgodosedda i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer. För att förhindra eller motverka större och mer ingripande åtgärder i en människas liv krävs att på ett tidigt stadium få till stånd ett gott samarbete mellan berörda aktörer. När det brister i dialogen finns det en risk för att insatserna kommer in för sent eller inte utformas och anpassas efter individens behov och förutsättningar.

Den 1 januari 2020 blev barnkonventionen svensk lag. I den statliga utredning som föregick beslutet om att göra barnkonventionen till svensk lag, den så kallade Barnrättighetsutredningen (SOU 2016:19) konstateras att det för att omsätta lagen i praktiken krävs ett barnrättsbaserat synsätt. Det vill säga att ha barnet i centrum och se varje barn som bärare av rättigheter, inte bara som mottagare av insatser och stöd.⁵ Artikel 6 i barnkonventionen handlar om barnets rätt till liv och utveckling. Enligt barnrättskommitténs allmänna

⁵ SOU 2016:19. *Barnkonventionen blir svensk lag. Betänkande av Barnrättighetsutredningen*. Stockholm: Regeringskansliet

kommentar nr 4⁶, krävs ett nära samarbete och samordning för att säkerställa att alla relevanta myndigheter engageras och därmed möjliggöra ett effektivt genomförande av rättigheterna.

Om samverkan

Berth Danermark, författare och professor emeritus vid Institutionen för hälsovetenskap på Örebro universitet, beskriver samverkan som *medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte*.⁷ Han menar att en lyckad samverkan handlar om att lära känna varandras synsätt och att kunna kommunicera kring dem. Samverkan handlar dock inte alltid om att tänka likadant utan om att göra gemensamma prioriteringar i viktiga situationer.⁸ Skillnader i perspektiv mellan olika aktörer kommer nämligen alltid att finnas. Den viktigaste beståndsdel i samverkan är själva syftet, eftersom samverkan i sig inte har ett eget värde. Därför krävs det att samtliga berörda aktörer når en samsyn kring skälen till att samverka och finner ett tydligt och gemensamt ändamål.

I Socialstyrelsens termbank definieras samverkan som *övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte*. I myndighetens skrift *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*⁹ framgår att det är barnets eller den unges behov av insatser för sin utveckling som avgör vilka verksamheter som utifrån en helhetssyn behöver samverka och på vilket sätt, det vill säga enas om syftet. Detta kan uppnås genom att de inblandade parterna får gemensam kunskap om barnets problem och behov, samt om vilka insatser som kan vara lämpliga. Barnet och dess familj bör ses som medaktörer under hela processen och vara så delaktiga som möjligt eftersom det, förutom att lagen kräver det, finns forskningsstöd för att barns och föräldrars delaktighet påverkar resultatet positivt.¹⁰

Om samhandling

Medan det finns många definitioner av samverkan i forskningslitteraturen, är samhandling ett något mindre etablerat

⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 4 (2003) *Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter*.

FN:s kommitté för barnets rättigheter.

⁷ Danermark, B. (2000), *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.

⁸ Arena för tillväxt (2019). *Samverkan som gör skillnad. En bok om samverkan till stöd för lokal och regional utveckling*. Arena för tillväxt.

⁹ Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*. Västerås: Edita Västra Aros.

¹⁰ Socialstyrelsen (2013). *Samverka för barns bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer*. Västerås: Edita Västra Aros.

begrepp. Samhandling finns inte med i Socialstyrelsens termbank. För att undvika oenighet om begreppsinnehåll förs nedan ett resonemang om likheter och skillnader mellan de två begreppen, samt en förklaring till hur de olika begreppen används i rapporten.

I *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet* beskrivs systematisk samhandling som att *berörda aktörer samlas kring ett problem, skapar samsyn om problemets karaktär och att varje aktör sedan åtar sig att utföra åtgärder för att lösa problemet*.¹¹ Definitionen liknar således den för samverkan, och liksom framgångsrik samverkan mellan myndigheter bygger lyckosam samhandling på förståelse och kunskap för varandras uppdrag, tillgång till resurser och ledningens stöd.

Arena för tillväxt beskriver i boken *Samverkan som gör skillnad* samhandling som en *djup samverkan som kan innefatta gemensamma åtaganden i processer som löper över lång tid, och där flera deltagare agerar som en gemensam aktör*.¹² Det målas upp en samhandlingstrappa, som beskriver såväl olika steg som olika djup i samverkan, där samhandling är det sista steget. Deltagarna från olika verksamheter agerar i samhandling som en gemensam aktör. Även om samhandling kan beskrivas som samverkan på djupet, är det inte säkert att samhandling alltid är det som ska eftersträvas.¹³ Ibland kan stegen innan; samtal, samsyn och samverkan, vara tillräckligt verkningsfullt. Men ibland behövs gemensamma insatser i samhandling för att göra skillnad. Medarbetare hos respektive verksamhet behöver då träffas regelbundet och lära känna varandras förutsättningar och uppdrag för att få till stånd ett nära och förtroendefullt samhandlingsarbete. Ytterligare ett sätt att säkra upp att samhandling kommer till stånd är att inrätta så kallade lokala samordningsfunktioner inom respektive myndighet.¹⁴

¹¹ Stockholm stad (2019). *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Stockholm: Socialförvaltningen.

¹² Arena för tillväxt (2019). *Samverkan som gör skillnad. En bok om samverkan till stöd för lokal och regional utveckling*. Arena för tillväxt.

¹³ Arena för tillväxt (2019). *Samverkan som gör skillnad. En bok om samverkan till stöd för lokal och regional utveckling*. Arena för tillväxt.

¹⁴ Stockholm stad (2019). *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Stockholm: Socialförvaltningen.

För att samhandling ska fungera gynnsamt krävs övergripande överenskommelser som utgör en ram för samverkan.¹⁵ Exempel på samhandling som regleras stadsövergripande och samtidigt utformas utifrån lokala förutsättningar är arbetet inom ramen för *Stockholms stad strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Strategin är framtagen centralt, men det praktiska arbetet ska genomföras med hjälp av lokala handlingsplaner som upprättas av varje stadsdelsförvaltning utifrån lokala lägesbilder. Lägesbilderna ska peka ut vilka aktiviteter som krävs inom de utgångspunkter och områden som strategin påvisat som bärande i arbetet med målgruppen. Poängen med de övergripande överenskommelserna är att de ska möjliggöra och säkerställa strukturerad samhandling på operativ nivå.

Med utgångspunkt i ovan, tolkas samhandling i denna rapport som en mer handlingsinriktad form för samverkan, där samverkan på strukturell nivå genererar förutsättningar för att åstadkomma samhandling kring enskilda individer i praktiken. I följande avsnitt lyfts olika teoretiska aspekter fram. Eftersom samverkan är det begrepp som används i forskningen, används det även här. Däremot kan de påverkansfaktorer som beskrivs nedan översättas till att gälla även för samhandling.

Framgångsfaktorer för samverkan

Samverkan kan ses som ett eget kunskapsområde och det finns idag ett antal identifierade framgångsfaktorer som lyfts fram i forskningen:¹⁶

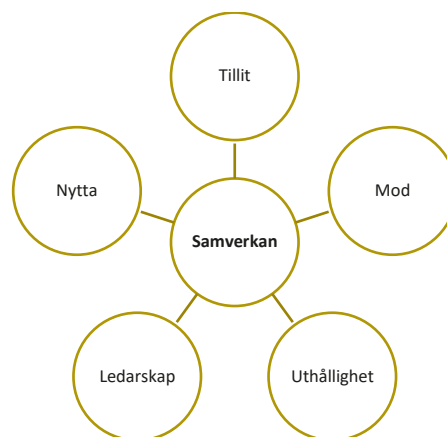
- Samverkan har ett tydligt syfte och en definierad målgrupp.
- Relevanta aktörer är involverade och det finns en stark förankring i verksamheterna.
- Det finns ett engagemang och stöd på alla nivåer i berörda verksamheter.
- Aktörerna avsätter tillräckligt med tid och det finns tydliga incitament för samverkan.
- Systematiserat och formaliserat informationsutbyte
- Gemensamma utbildningsinsatser
- Gemensam problemdefinition och delad förståelse för uppdraget

¹⁵ Stockholm stad (2019). *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Stockholm: Socialförvaltningen.

¹⁶ Se te.x. Danermark, B. (2000), *Samverkan – himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.

- Strategiska utvecklingsplaner och gemensam kunskaps- och lägesbild

Ytterligare pusselbitar som är viktiga för samverkan visualiseras i figuren nedan.



Figur 1: Pusselbitar i samverkan¹⁷

Tillit är grunden. Tillit förtjänas och växer fram, tar tid att bygga upp och går snabbt att radera. Transparens, trovärdighet och tydlighet bygger tillit.

Mod behövs för att finna nya lösningar, kanske hitta nya samverkansparter, driva på en önskad utveckling som kan möta motstånd till en början.

Uthållighet behövs i en tid där allt går snabbt och utmaningarna är komplexa. Förändring tar tid, utvecklingen går upp och ned, ibland blåser det med- och ibland motvind. Att stå stadigt i sitt ledarskap oavsett vindriktning är viktigt och uthållighet ger resultat, till slut.

Ledarskap som skapar utrymme och möjligheter för flera att äga processen, ett delat ansvar som bygger på ett ledarskap utifrån överenskommelse snarare än mandat. Ett dedikerat ägarskap under hela processen ger förutsättningar att lyckas.

Nytta är meningen med samverkan. Att kunna se nyttan med samverkan utifrån vad som ska uppnås är nödvändigt för engagemanget. Samverkan kräver resurser där värdering, sortering och prioritering är viktiga verktyg för mesta möjliga nytta av samverkan.

¹⁷ Arena för tillväxt (2019). *Samverkan som gör skillnad. En bok om samverkan till stöd för lokal och regional utveckling*. Utgivare Arena för tillväxt.

Utmaningar med samverkan

Forskning visar också på ett antal hinder och försvårande faktorer för att nå framgångsrik samverkan:¹⁸

- Myndigheters och organisationers olika uppdrag samt juridiska och geografiska ansvarsområden.
- Verksamheter arbetar under olika lagar och regelverk.
- Bristande tid och ekonomiska resurser samt personalomsättning.
- Olika organisationskulturer i form av språkbruk, attityder och värderingar.
- Maktobalans mellan olika organisationer som påverkar förutsättningarna för samverkan.
- Oklarheter i roller och ansvarsområden och olika uppfattningar om vad samverkan syftar till.

Det krävs att varje part tar sitt ansvar för att försöka undanröja ovanstående hinder och söka lösningar och acceptans för det som ligger i samverkans komplexa natur.

Om samverkan kring barn och unga

Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka i enlighet med 8 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Vidare finns en särskild skyldighet för myndigheter att samverka i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa, vilket regleras i lagstiftningen för polis, förskola och skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård.¹⁹

Barn som far illa eller riskerar att fara illa

Ett viktigt steg till att färre barn och unga ska fara illa är att vuxenvärlden upptäcker de som är utsatta. Socialnämnden behöver få kännedom om dessa barn för att kunna fullfölja sin uppgift att förebygga, erbjuda stöd eller vidta åtgärder till barns skydd. Anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, innebär att myndigheter vars verksamhet berör barn och unga och myndigheter inom hälso- och sjukvården samt anställda hos sådana myndigheter är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Socialtjänsten bör sedermera, vilket framgår av 14 kap. 1 a § SoL, erbjuda ett anmälningsmöte för

¹⁸ Se t.ex. Arena för tillväxt (2019). *Samverkan som gör skillnad. En bok om samverkan till stöd för lokal och regional utveckling*. Utgivare Arena för tillväxt.

¹⁹ 29 kap. 13 § Skol L (2010:800); 5 kap. 8 § HSL (2017:30); 2 kap. 1 a § första st LYHS (1998:531); 6 § andra st. PL (1984:387); 3 kap. 4,5 §§ och 5 kap. 1 a § SoL (2001:453)

barnet, vårdnadshavaren och anmälaren om det är lämpligt utifrån barnets bästa. Dock visar material som framtagits angående samverkan mellan skola och socialtjänst i staden att detta inte görs i tillräckligt hög grad. I två rapporter framtagna under 2020 framgår att det finns önskemål från skolorna att i större utsträckning bli inbjudna till anmälningsmöten.²⁰ För vidare läsning hänvisas till dessa rapporter.

Förebyggande arbete

Socialtjänsten har en viktig roll i arbetet med att förebygga sociala problem såsom fattigdom, hemlöshet, kriminalitet, våld i nära relationer, missbruk och att barn far illa. Ett framgångsrikt förebyggande arbete innebär att resurser används på ett mer effektivt sätt än när problem hinner utvecklas och fördjupas, för att då kräva kompensatoriska och reparerande insatser i efterhand.²¹ *Stockholms stads strategi 2019-2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet* slår fast att redan existerande forum i staden för såväl intern som extern samverkan behöver stärkas, för att skapa en röd tråd mellan det förebyggande arbetet och åtgärdande insatser.²²

Förskola och skola är viktiga arenor med förutsättningar att tidigt nå alla barn och unga innan behov av ett omfattande stöd från samhället uppstår. Förskolan är betydelsefull för samhällets möjligheter att skapa goda uppväxtvillkor för alla barn, eftersom det är den arena, utöver hemmet, där de flesta barn upp till sex års ålder tillbringar en stor del av sin dag. Där kan barnen få en eller flera trygga relationer till vuxna, samt få stöd i det kognitiva, sociala och språkliga lärandet och utvecklingen.²³ Socialtjänsten kan verka genom förskolan och skolan genom att till exempel tillföra kompetens till förskolans och skolans uppdrag samt informera barn, unga och föräldrar om socialtjänstens uppdrag och stödinsatser. Socialtjänsten finns också tillgänglig för konsultation.

²⁰ Stockholms stad (2019). *Insatser för att stabilisera skolgången för barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialförvaltningen. Stockholms stad (2020). *Myndighetsutövande socialtjänst på skolan*. Stockholm: Socialförvaltningen.

²¹ SOU 2018:32. *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst. Stockholm: Norstedts Juridik.

²² Stockholm stad (2019). *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Stockholm: Socialförvaltningen.

²³ Stockholms stad. *Förskolan – en god investering i jämlika livsvillkor*. Kommissionen för ett hållbart Stockholm. Stockholm: Stadsledningskontoret.

Framtidens socialtjänst

År 2017 fick en särskild utredare i uppdrag av regeringen att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter.²⁴ Syftet med uppdraget är att utforma en socialtjänst som bidrar till social hållbarhet med individen i fokus och som med ett tydligt förebyggande perspektiv ger människor lika möjligheter och rättigheter. I uppdraget ingick även att lämna förslag som möjliggör och underlättar för kommuner att samarbeta och samverka. I slutbetänkandet konstateras dock att utredningen har avgränsat sig från frågan om samverkan mellan huvudmän.²⁵ Anledningen är att utredningen konstaterat att problemen med samverkan svårigen löses genom reglering. Att kommuner, regioner och andra huvudmän ska samverka framgår redan av lagen i dag. På vilket sätt, och hur det ska gå till, har utredningen inte ansett vara en fråga att lösa inom ramen för lagstiftningen. Därmed har utredningen inte heller tagit sig an bestämmelserna om individuella planer.

I utredarens delbetänkande konstateras att det långsiktiga och strukturellt förebyggande arbetet har fått stå tillbaka och att mycket av socialtjänstens kraft läggs på den ärendestyrd myndighetsutövningen.²⁶ Delbetänkandet slår fast att sociala problem för med sig stora kostnader för samhället i stort och inte minst för kommunerna. Ju längre tid det tar innan effektiva insatser sätts in, desto mer fördjupas den enskildes svårigheter. Utredaren ser därför det förebyggande arbetet som ett centralt område att utveckla inom socialtjänsten.

Uppdraget slutredovisades den 3 augusti 2020 och lämnades över till regeringen den 26 augusti. Ett övergripande mål i utredarens förslag är att göra socialtjänsten lätt tillgänglig, samt ha ett starkare fokus på förebyggande arbete. Möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning bör därför tydliggöras och utvidgas.²⁷ Utredningen föreslår ett antal förändringar som rör barn och unga. Bland annat föreslås att socialnämnden ska få prata med barn utan vårdnadshavares samtycke innan beslut fattats om huruvida utredning ska inledas eller ej, samt att socialnämnden ska kunna följa upp ett barns situation efter avslutad utredning eller placering i sex månader efter

²⁴ Kommittédirektiv 2017:39. *Översyn av socialtjänstlagen*. Stockholm: Socialdepartementet

²⁵ SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*. Stockholm: Norstedts Juridik.

²⁶ SOU 2018:32. *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*. Stockholm: Norstedts Juridik.

²⁷ SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst. En ny socialtjänstlag. Del 1. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst*. Stockholm: Norstedts Juridik.

avslutat ärende, istället för två månader som idag. Utredningen innehåller även förslag på hur ett barnrättsperspektiv ska förtydligas i en ny socialtjänstlag. Utredarens förslag ska nu genomgå sedvanlig beredning i Regeringskansliet innan förslagen eventuellt får genomslag i lag.

Om vikten av samverkan mellan skola och socialtjänst

Forskning visar på ett samband mellan goda skolresultat och psykisk hälsa. Att gå ut skolan med godkända betyg är en stark skyddsfaktor för alla barn och unga. Att klara skolan är också den enskilt viktigaste skyddsfaktorn för att lyckas senare i livet med att etablera sig i samhället vad gäller arbete och försörjningsmöjligheter.²⁸ Staden ska säkerställa att det finns förutsättningar för en strukturerad samhandling mellan socialtjänsten och skolan.²⁹ För att förhindra att barn och unga hamnar i långvarig eller återkommande frånvaro, eller i förlängningen inte kan fullfölja sin skolgång, krävs ett gediget samarbete mellan skola och socialtjänst, på flera olika nivåer.

För att förbättra samverkan mellan skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst har Skolverket och Socialstyrelsen sedan 2017 ett gemensamt regeringsuppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga.³⁰ Tidiga och samordnade insatser för barn och unga handlar om att ge rätt stöd på rätt nivå, redan tidigt i en ogynnsam utveckling. Uppdraget har nyligen förlängts och ska slutredovisas till regeringen senast den 16 juni 2023. I och med förlängningen ändrades uppdraget på så vis att det inom ramen för uppdraget dessutom ska riktas särskilda insatser mot dels riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.³¹ Inom ramen för utvecklingsarbetet ska Skolverket och Socialstyrelsen sprida kunskap och goda erfarenheter till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer.

Utsatta barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten ska stödjäs till att få samma möjlighet till skolgång som barn och unga

²⁸ Stockholms stad (2019). *Insatser för att stabilisera skolgången för barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten*. Stockholm: Socialförvaltningen.

²⁹ Stockholm stad (2019). *Stockholms stads strategi 2019 – 2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet*. Stockholm: Socialförvaltningen.

³⁰ Regeringen (2017). Dnr. U2017/01236/GV. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

³¹ Regeringen (2020). Dnr. U2020/00363/S. *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

med mer gynnsamma förutsättningar eller livsvillkor. Exempelvis löper barn med funktionsnedsättning hög risk att inte få det stöd de behöver och har rätt till i sin utbildning, på grund av exempelvis ökad risk för mobbning och kränkningar samt bristande tillgänglighet till både undervisningslokaler och pedagogiska resurser.³² Barn som är placerade utanför det egna hemmet har sämre fysisk och psykisk hälsa än genomsnittet och många av dessa barn underpresterar dessutom i skolan trots normal begåvning.³³ Ojämlika villkor skapar hinder för delaktighet och därför bör socialtjänstens insatser bidra inte bara till att avhjälpa social problematik utan också till en fungerande skolgång. En utgångspunkt är att socialtjänsten och skolan har ett gemensamt ansvar för att dessa barn och unga tillförsäkras sin rätt till utbildning³⁴.

En grundläggande komplexitet kring samverkan mellan skolan och socialtjänsten är dock att många elever inte går i skolan i den kommun eller stadsdelsförvaltning där hen är folkbokförd. Socialtjänstens ansvar och behörighet att vidta åtgärder utgår från den kommun /stadsdelsförvaltning där personen i fråga är folkbokförd eller vistas stadigvarande. Denna komplexitet grundar sig i att det finns ett fritt skol- och vårdval i Sverige, medan socialtjänsten har ett tydligt avgränsat geografiskt upptagningsområde inom vilket man ska tillhandahålla stöd och service samt handlägga ärenden som innebär myndighetsutövning.

Barn i behov av särskilt stöd (BUS)

BUS är en strukturerad form för samverkan mellan kommunerna i Stockholms län och Region Stockholm, en länsövergripande överenskommelse tecknades 2012.³⁵ Syftet med överenskommelsen är att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de olika huvudmännen, samt att beskriva gemensamma utgångspunkter för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd.

BUS omfattar barn under 18 år som är i behov av särskilt stöd från förskola/skola och/eller socialtjänst samt från hälso- och

³² Stockholms stad (2018). *Program för tillgänglighet och delaktighet för personer med funktionsnedsättning 2018-2023*. Stockholm: Stadsledningskontoret.

³³ Socialstyrelsen och Skolverket (2013). *Placerade barns skolgång och hälsa - ett gemensamt ansvar*.

³⁴ 6 kap. 7 § SoL p.2; 3 kap. § § SOSFS 2012:11; 7 kap. 3 § SOSFS 2012:11 p.1.

³⁵ [Överenskommelse gällande samverkan kring barn i behov av särskilt stöd, BUS.](#)

sjukvården. Barn i behov av särskilt stöd är inte någon enhetlig grupp. Det kan vara barn som är asylsökande eller som har funktionsnedsättning, kroniska sjukdomar eller psykisk ohälsa. Det kan också vara barn med sviktande stöd från sina vårdnadshavare eller barn vars familj har drabbats av en tillfällig kris som en skilsmässa eller en allvarlig sjukdom hos en förälder. Ibland sammanfaller flera faktorer som var och en för sig kan innebära att barnets utveckling försenas eller hindras.³⁶ Gemensamt för målgruppen inom BUS är behov av samordning av stöd från flera verksamheter och huvudmän.

Huvudmännen är enligt den regionala överenskommelsen överens om att:

- Skapa förutsättningar för samordnade insatser till barn i behov av särskilt stöd.
- Samverka genom lokala BUS-grupper, där regionens och kommunens verksamheter är representerade.
- Låta barnet och vårdnadshavaren vara delaktiga i planeringen och beakta deras synpunkter.
- Upprätta en samordnad individuell plan (SIP) vid behov och tydliggöra uppföljningsansvaret.
- Aktivt bjuda in de fristående skolorna att ingå i de överenskommelser och rutiner om samverkan som finns mellan länets kommuner och Region Stockholm.

Enligt den regionala överenskommelsen ska följande verksamheter vara med i det gemensamma lokala arbetet för barn i behov av särskilt stöd:

- Socialtjänst och/eller stadsdelsförvaltning
- Utbildningsförvaltning och/eller förskola och skola
- Barn- och ungdomspsykiatri (BUP)
- Hälsa och habilitering
- Barn- och ungdomsmedicinsk mottagning (BUMM)

Exempel på aktörer som *kan* medverka är:

- Elevhälsa
- Husläkarmottagning
- Mödra- och barnhälsovård
- Tandhälsovård
- Kultur och fritidsförvaltning
- Polis
- Brukar- och intresseorganisationer

³⁶ [Överenskommelse gällande samverkan kring barn i behov av särskilt stöd, BUS.](#)

Styrning av BUS-samverkan i Stockholms län

Huvudmännens förvaltningar och verksamheter inom BUS har en gemensam struktur för ledning och styrning. Nedan redogörs för hur BUS-samverkan är organiserat i Stockholms län, för att därefter beskriva BUS-strukturen i Stockholms stad.

BUSSAM

BUSSAM är en länsövergripande chefstjänstemannagrupp med representanter från Storsthlm,³⁷ Hälso- och sjukvårdsförvaltningen samt från kommunernas förvaltningar och Region Stockholms utförarverksamheter. De ska gemensamt leda, initiera, utveckla och följa upp samverkan kring barn i behov av särskilt stöd. Som ett stöd för BUSSAM finns ett sekretariat som bemannas av representanter från Storsthlm och Hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF). Stockholms stad representeras av utbildningsförvaltningens avdelning för stöd kring lärande och elevhälsa, samt avdelningen för stadsövergripande sociala frågor på socialförvaltningen. BUSSAM har tidigare sammanträtt två gånger per termin, men under 2020 har HSF låtit meddela att de på grund av nedskärningar i kombination med en omorganisation i nuläget inte har resurser att sammanträda mer än en gång per termin.

Kommun-BUS

Kommun-BUS samlar upp och bereder aktuella frågor utifrån kommunernas perspektiv till BUSSAM. Kommun-BUS leds av Storsthlm och Stockholms stad representeras även här av utbildningsförvaltningens avdelning för stöd kring lärande och elevhälsa, samt avdelningen för stadsövergripande sociala frågor på socialförvaltningen. Kommun-BUS sammanträder två gånger per termin.

SLL-BUS

SLL-BUS är regionens motsvarighet till Kommun-BUS, det vill säga ett beredande forum för frågor till BUSSAM utifrån regionens perspektiv.

Lokala BUS-grupper

En lokal BUS-grupp ska bemannas med chefer från huvudmännens förvaltningar och verksamheter och utgör ett BUS-område. I varje BUS-område kan en eller flera kommuner eller stadsdelsförvaltningar ingå. Respektive chef i den lokala BUS-gruppen ansvarar för att förmedla och förankra informationen från BUS-gruppen i den egna verksamheten och förvaltningen. Den lokala BUS-gruppen arbetar på en övergripande nivå för att

³⁷ Kommunförbundet i Stockholms län

säkerställa att barns behov av insatser från huvudmännen tillgodoses. De lokala BUS-grupperna upprättar en lokal BUS-överenskommelse och i vissa fall även handlingsplan som beskriver planerade aktiviteter under året.

Avvikelsehantering för en förbättrad samverkan

Det finns rutiner för att rapportera samverkansproblem som uppstår inom länet. Avvikelserna rapporteras till BUSSAM:s sekretariat. Syftet är att kunna se mönster och omfattning av vilka avvikelser som rapporteras, vilket är en viktig kunskap för utvecklingen av samverkan och kan användas på så väl regional som kommunal och lokal nivå.

Samordnad individuell plan (SIP)

SIP är en kärnkomponent i den lokala BUS-samverkan och ett viktigt instrument för att få den strukturella samverkan att fungera i praktiken och resultera i operativ samhandling. Sedan 2010 finns såväl i socialtjänstlagen som i hälso- och sjukvårdslagen en bestämmelse om att kommun och region ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård som måste samordnas.³⁸ Syftet med planen är att säkerställa samarbetet mellan huvudmännen, så att den enskildes samlade behov från hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses.³⁹ SIP är ett verktyg för samverkan. Att arbeta med SIP innebär att arbeta i en gemensam process för att genomföra och följa upp samordnade insatser för och tillsammans med den enskilde. SIP-processen innebär inte i sig att nya typer av insatser kan erbjudas utan utgår från ett befintligt utbud av insatser.

Stockholms stads perspektiv

Tio lokala BUS-grupper

I staden finns sedan 1 januari 2020 tio BUS-grupper. BUS-grupperna ser olika ut och inrymmer varierande frågor och verksamheter. Till exempel kan det förebyggande arbetet med Stärkt tidigt stöd i samverkan (STIS) och skolsociala team ligga under BUS-paraplyet i en BUS-grupp, men inte i en annan. I de flesta BUS-grupper sker arbetet på tre nivåer: BUS styrgrupp, BUS arbetsgrupp och BUS individforum.⁴⁰ Några områden är organiserade med BUS styrgrupp och BUS individforum, utan

³⁸ 2 kap. 7 § SoL; 3 f § HSL.

³⁹ Proposition 2008/09:193 *Vissa psykiatrifrågor m.m.* Stockholm: Socialdepartementet

⁴⁰ BUS-individforum är ett forum för ansvariga att mötas när ett ärende är så pass komplicerat så att det inte framkommit en lösning för det enskilda barnet genom exempelvis en samordnad individuell plan.

arbetsgrupp. Tillfälliga arbetsgrupper kring särskilda frågor upprättas vid behov. De tio BUS-grupperna är indelade enligt följande:

- Rinkeby-Kista / Spånga-Tensta
- Hässelby-Vällingby
- Bromma
- Kungsholmen / Norrmalm / Östermalm
- Södermalm
- Enskede-Årsta-Vantör
- Skarpnäck
- Farsta
- Hägersten-Älvsjö
- Skärholmen

Fram tills nyligen utgjorde stadsdelsförvaltningarna Hägersten-Liljeholmen, Älvsjö⁴¹ och Skärholmen en gemensam BUS-grupp, men 2019 lämnade Skärholmen den gemensamma BUS-gruppen för att söka möjligheter till ett mer individanpassat BUS-samarbete mellan den egna förvaltningen, Hälso- och sjukvården samt skola/förskola. Likaså delade stadsdelsförvaltningarna Bromma och Hässelby-Vällingby upp sig i två BUS-grupper från och med den 1 januari 2020.

Nedan illustreras de tretton stadsdelsförvaltningarna, tio BUS-grupperna och sex barn- och ungdomspsykiatriska mottagningarna. De vita linjerna visar stadsdelsförvaltningarnas gränser.

⁴¹ Hägersten-Liljeholmen och Älvsjö utgör sedan 1 juli 2020 en gemensam stadsdelsförvaltning.

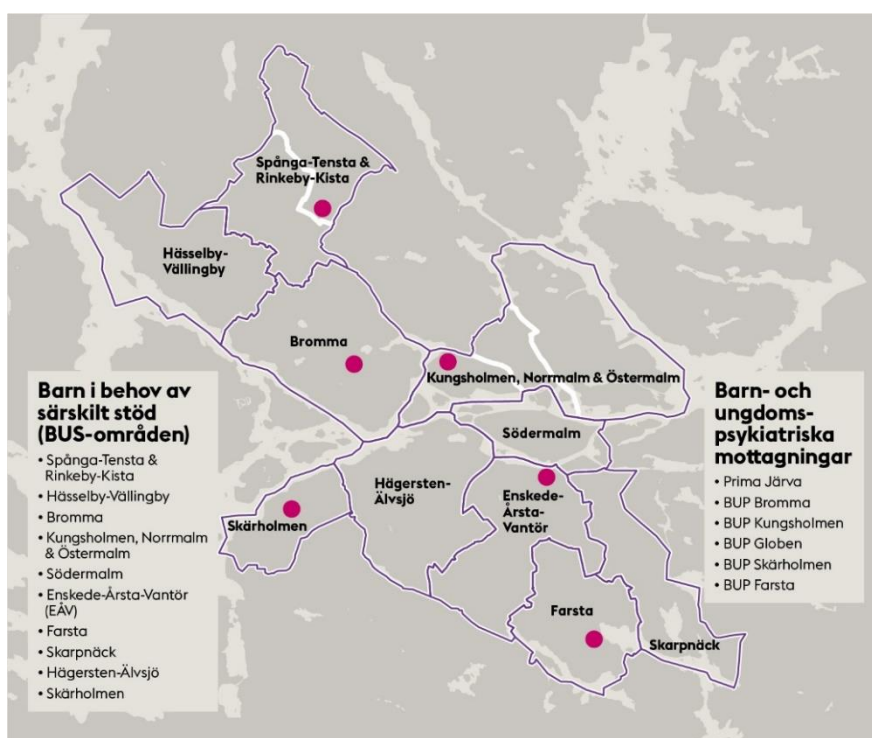


Bild 1. Karta över BUS-områdenas geografiska indelning, samt BUP-enheters lokalisering

Sju grundskoleområden

Utbildningsförvaltningens grundskoleavdelning är indelad i sju geografiska ansvarsområden. I varje grundskoleområde finns en grundskolechef, som är ansvarig för samverkan på strategisk nivå och bemannar de lokala styrgrupperna inom BUS. Den 1 augusti 2020 genomfördes en förändring av hur ansvarsområdena ser ut. Grundskoleområdena är fortsatt sju till antalet och syftet med den nya indelningen är att använda resurser för att höja elevernas resultat i skolor som ligger i socioekonomiskt svaga områden mer ändamålsenligt. Elevflöden och utmaningar inom lokalförsörjningen är andra skäl till en mer sammanhängande geografisk indelning. De nya ansvarsområdena är:

- Rinkeby-Kista / Tensta
- Hässelby-Vällingby / Spånga
- Bromma / Kungsholmen
- Norrmalm / Södermalm / Östermalm
- Enskede-Årsta-Vantör / Skärholmen
- Farsta / Skarpnäck
- Hägersten-Älvsjö

Nedan illustreras de sju grundskoleområdena. De vita linjerna visar stadsdelsförvaltningarnas gränser.

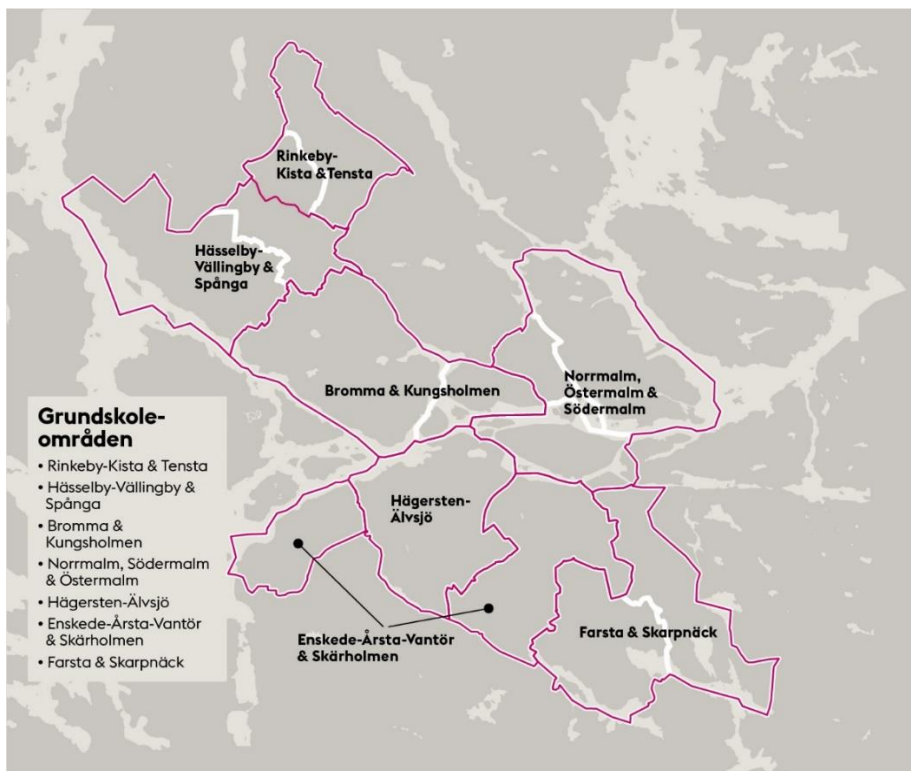


Bild 2. Karta över grundskoleområdenas geografiska indelning.

Som synes vid en jämförelse av bilderna är BUS-områdenas indelning inte överensstämmande med grundskoleområdena, vilket komplicerar en redan komplex struktur. Skolan och barn- och ungdomspsykiatrien ingår ibland i olika BUS-grupper, vilket betyder att de har flera stadsdelsförvaltningar att samarbeta med.

Två exempel på lokal BUS-organisation

Bilden nedan visar hur BUS är organiserat i Hässelby-Vällingby. Fram till den 1 januari 2020 ingick även Bromma stadsdelsförvaltning i BUS-organisationen. Den operativa ledningsgruppen (i andra BUS-områden kallad arbetsgrupp) förbereder frågor till styrgruppen och ansvarar för att information och beslut från styrgruppen genomförs i verksamheterna. Representanter från den operativa ledningsgruppen deltar även vid BUS-individforum.⁴² Under 2020 har en motsvarande struktur för samverkan mellan skolan och socialtjänsten skapats. BUS styrgrupp fattade beslut om att en liknande struktur för frågor som rör enbart skola och socialtjänst skulle inrättas för att på så sätt renodla gemensamma ärenden och skapa mer handlingskraft. Till exempel kan nu samtliga rektorer på de lokala skolorna delta, till skillnad

⁴² BUS-individforum är ett forum för ansvariga att mötas när ett ärende är så pass komplicerat så att det inte framkommit en lösning för det enskilda barnet genom exempelvis en samordnad individuell plan

från i BUS operativa ledningsgrupp då rektorena har ett system med samlad representation.

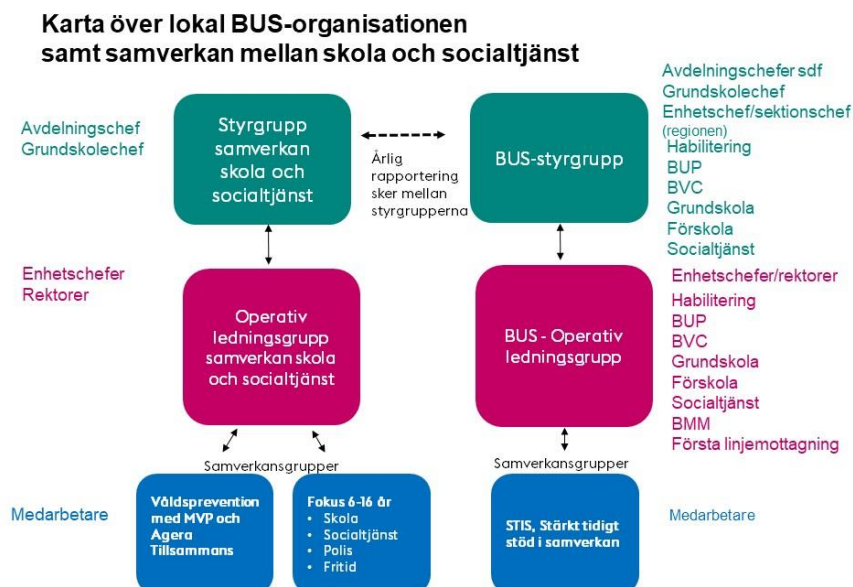


Bild 3. Exempel organisering av lokala BUS

Ytterligare exempel på hur BUS kan organiseras härrör från Farsta. Det som skiljer sig från övriga BUS-grupper är att det här finns representation från fristående skolor i styrgruppen. Eftersom det i området finns ett begränsat antal skolhuvudmän har dessa bjudits in till information, för att sedermera utse en representant som ansvarar för att information sprids till övriga fristående skolor. BUS-individforum är ett forum för ansvariga att mötas när ett ärende är så pass komplicerat så att det inte framkommit en lösning för det enskilda barnet genom exempelvis en samordnad individuell plan.

Karta över lokal BUS-organisation

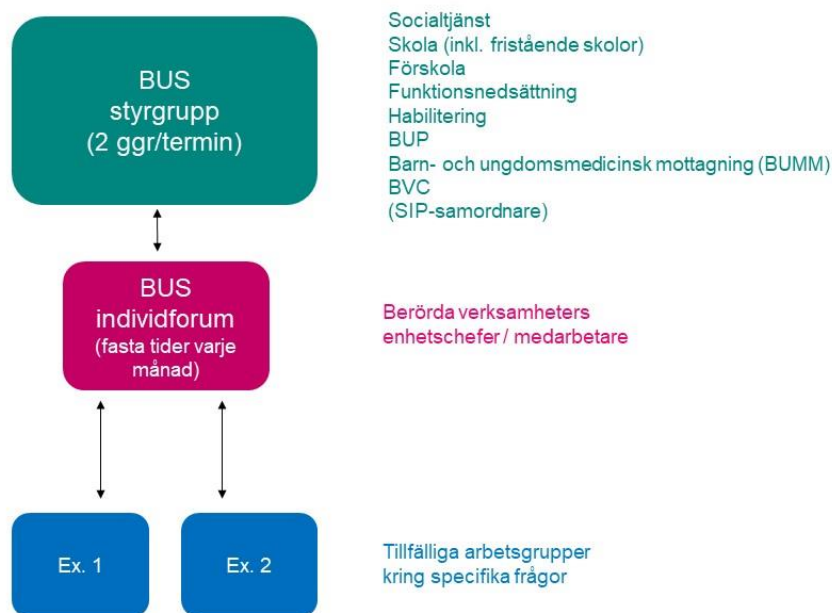


Bild 4. Exempel organisering av lokala BUS

SIP-samordnarsatsningen i Stockholms stad

Sedan bestämmelserna om SIP infördes har det genomförts åtskilliga satsningar på att implementera SIP såväl nationellt som regionalt och kommunalt. Stockholms stad sjösatte i januari 2017 SIP-samordnarsatsningen för barn och unga. Syftet med satsningen var att undersöka om en specialiserad funktion, en SIP-samordnare, skulle förbättra den strukturerade samverkan inom BUS och öka antalet SIP för de barn som är i behov av samordnat stöd. Satsningen startade i två stadsdelsförvaltningar för att sedan succesivt växa under 2017 och 2018. I december 2018 hade samtliga då åtta BUS-grupper en SIP-samordnare knuten till sig.

Satsningen har sedan starten finansierats av statliga stimulansmedel inom området psykisk hälsa. Dessa medel har under åren 2016 – 2020 fördelats till kommuner och regioner och bygger på årliga överenskommelser mellan regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Den från statens sida något osäkra och oregelbundna finansiella styrningen har försvårat kontinuiteten i satsningen. År 2019 kom exempelvis besked om en ny överenskommelse först i juni månad. Under 2020 har det från stadens sida inte öronmärkts pengar till SIP-samordnare, utan stadsdelsförvaltningarna, utbildningsförvaltningen och äldreomsorgen har kunnat använda medlen inom området psykisk hälsa så som de själva funnit lämpligt. Därmed är

satsningen avslutad, och i dagsläget finns endast två SIP-samordnare kvar, i stadsdelsförvaltningar som valt att behålla funktionen med egen finansiering.

Skolans roll i SIP-processen

En vanlig målgrupp för SIP är barn som har en problematisk skolgång och som har insatser från flera huvudmän. Förskolan och skolan har emellertid enligt lag inte samma skyldighet som socialtjänsten och hälso- och sjukvården att initiera SIP. De kommunala skolorna ingår dock som en av parterna i den regionala BUS-överenskommelsen och berörs av de lokala BUS-gruppernas överenskommelser och rutiner. I de flesta av stadens lokala BUS-grupper finns idag SIP-rutiner framtagna och godkända av den lokala styrgruppen. Dock skiljer sig skrivningen om skolans roll i upprättandet av en SIP åt mellan de olika områdena. I några av BUS-gruppernas lokala SIP-rutiner anges att skolan *ska* kalla till SIP vid behov medan det i andra anges att skolan *kan* kalla till SIP vid behov. Denna skillnad i skrivningarna genererar en otydlighet för samtliga aktörer, socialtjänst, skola och hälso- och sjukvård och försvårar stadens ambition att skapa likställighet för invånarna. Det ska under 2020 påbörjas ett arbete genom BUSSAM, med syfte att skapa länsgemensamma SIP-rutiner för att nå konsensus i frågan om skolans möjligheter och skyldigheter.

Samverkan inom BUS i praktiken

Trots att det finns svårigheter och hinder för en väl fungerande samverkan finns det samtidigt en enighet om att en fungerande samverkan behövs. En rad initiativ har tagits för att utveckla samverkan och öka förekomsten av samordnade individuella planer, lokalt och regionalt de senaste åren, exempelvis:

- SIP-samordnarsatsningen i Stockholms stad (2017 – 2019).
- Storsthlm genomförde 2018 en genomlysning av samtliga BUS-grupper i Stockholms län.
- Utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen utförde 2019 ett uppdrag med fokus på rutiner och samverkan för barn med långvarig eller återkommande skolfrånvaro.

Generella svårigheter som konstaterats inom BUS:

Inom ramen för ovan nämnda initiativ har ett flertal utmaningar konstaterats, ofta påtalas samma svårigheter i olika forum. Nedan listas ett antal exempel på vad som identifierats som utmaningar, utan inbördes rangordning:

- Det är en utmaning för Region Stockholm att få till representation i en kommunalt organiserad indelning av lokala BUS-grupper. Bland annat saknas representation från Barn och ungdomsmedicinsk mottagning (BUMM) i flera av de lokala BUS-grupperna.
- Samverkan med fristående skolor och förskolor som inte ingår i den lokala BUS-strukturen är bristfällig
- De olika verksamheterna skiljer sig åt gällande beslutsmandat och delegering av beslut, vilket kan leda till möten där medarbetare/chefer på olika nivåer och med olika beslutsmandat är närvarande.
- Det saknas fortfarande på vissa håll en samsyn kring syfte med samverkan och hur ansvarsfördelningen verksamheterna emellan bör se ut avseende vård- och stödinsatser.
- Okunskap om varandras roller, uppdrag och ansvarsgränser riskerar att generera orealistiska förväntningar på varandra.
- Utebliven representation från vissa verksamheter utan att ersättare deltar.

Definierade framgångsfaktorer kring samverkan inom BUS

De framgångsfaktorer som identifierats i stadens lokala BUS-arbete är till stor del samma faktorer som forskningen pekar på som nödvändiga för en fungerande samverkan. Vissa är kopplade till den funktion som SIP-samordnarna inom SIP-samordnarsatsningen hade:

- En funktion som håller ihop samverkansarbetet
- Tydliga strukturer och rutiner kring administration
- Tvärprofessionella utbildningar om exempelvis SIP
- Ömsesidigt engagemang från samtliga aktörer
- Mindre omfattande geografiska BUS-områden

Samverkansforum och överenskommelser

Det finns i varje stadsdel ett antal olika mer eller mindre etablerade samverkansforum. Vissa är reglerade av stadsövergripande eller regionala överenskommelser medan andra är upprättade utifrån lokala behov. I de flesta fall är skolan och socialtjänsten två av parterna och ofta är andra verksamheter inblandade, t.ex. hälso- och sjukvården eller polisen. Vissa forum agerar på en operativ nivå och samhandlar kring enskilda individer, medans andra har en mer övergripande och strategisk funktion. Nedan beskrivs några av de överenskommelser som ligger till grund för lokala strukturer som rör samverkan där socialtjänst och skola är några av

huvudaktörerna. Utöver överenskommelser finns som nämnts tidigare ett antal viktiga program antagna i staden, som också förutsätter samhandling och samverkan.

Överenskommelse mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm

Stockholms stad och Polisregion Stockholm tecknade 2019 en gemensam samverkansöverenskommelse för att stärka arbetet mot brott och otrygghet.⁴³ Det övergripande målet är att stockholmarnas upplevda trygghet ska öka och att den faktiska brottsligheten ska minska. Överenskommelsen skapar en gemensam struktur för samarbetet genom lokala handlingsplaner som varje stadsdelsförvaltning tar fram utifrån lokala lägesbilder. Den övergripande överenskommelsen föreskriver hur samverkan både på central och lokal nivå ska organiseras, med styrgrupp, beredskapsgrupp och en eller flera arbetsgrupper.

Överenskommelse om samverkan mellan förskola, skola och socialtjänst

Socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen har under 2019 gemensamt reviderat samverkansöverenskommelsen mellan förskola, skola och socialtjänst inklusive prevention och fritid.⁴⁴ Syftet med överenskommelsen är att tydliggöra de gemensamma åtaganden som parterna har, för att skapa de bästa förutsättningarna för barn och ungas utveckling, enligt de riktlinjer som beslutade i kommunfullmäktige 2010.⁴⁵ I dokumentet regleras fyra samverkansområden:

- samverkan i generella frågor
- samverkan vid övergångar mellan förskola, förskoleklass, grundskola/grundsärskola och gymnasieskola/särgymnasieskola
- samverkan kring barn i behov av samordnat stöd
- samverkan kring trygghetsfrågor

Dessa områden ska innefattas i den lokala samverkansstrukturen. Vilka samarbetsformer och arbetssätt som tillämpas kan variera utifrån lokala förutsättningar.

BUS-överenskommelse

Sedan SIP-samordnarsatsningens start har samtliga då åtta aktiva BUS-gruppers lokala överenskommelser reviderats, med

⁴³ [Övergripande samverkansöverenskommelse mellan Stockholms stad och Polisregion Stockholm](#)

⁴⁴ [Överenskommelse samverkan förskola, skola och socialtjänst](#)

⁴⁵ [Riktlinjer för samverkan mellan skola och socialtjänst](#)

utgångspunkt i den regionala överenskommelsen. Till överenskommelsen finns det SIP-rutiner bilagda, som reglerar de olika verksamheternas skyldigheter när det gäller barn och unga som behöver stöd med samordning av insatser.

Nedan visas ett exempel på olika samverkansforum som teoretiskt kan finnas i en och samma stadsdelsförvaltning. Bilden illustrerar inte organisationen i ett specifikt område, utan ämnar belysa mångfalden av forum som stadsdelsförvaltningarna och skolan har att laborera med tillsammans med externa samverkanspartner, såsom polis och hälso- och sjukvård.

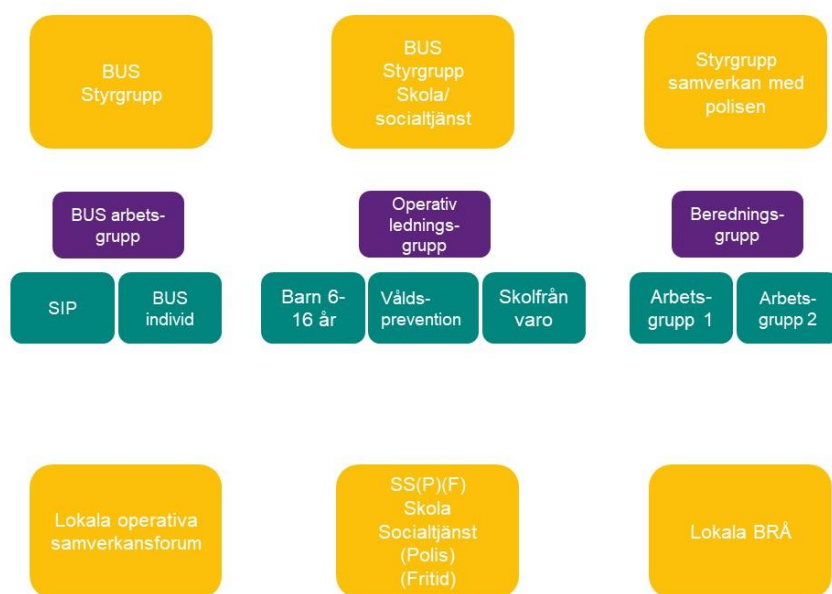


Bild 5. Exempel på samverkansforum

I arbetet med att förstärka samverkansstrukturer inom BUS har det framkommit att det både från stadsdelsförvaltningarnas och från utbildningsförvaltningens sida upplevs som att flera forum och överenskommelser berör samma målgrupp och samverkanspartners, samt har ett liknande innehåll. Till många överenskommelser ska det också knytas specifika lokala handlingsplaner och/eller arbetsgrupper, vilket beskrivs som tidskrävande och ibland svårt att få en tydlig överblick över olika samverkansforum.

Ett pågående utvecklingsarbete

Uppdrag av betydelse för samverkan och samhandling

I Stockholms stads budget för år 2019 och 2020 finns ett flertal uppdrag där socialnämnden tillsammans med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna ska verka för att barn och unga får det stöd

och den hjälp de har rätt till, samt möjliggöra för skolan att ägna sig åt kunskapsuppdraget och i samarbete med hemmen främja elevers utveckling.

Utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen har gemensamt tagit ett strategiskt och långsiktigt helhetsgrepp över de gemensamma uppdragen. Representer från respektive förvaltning träffas regelbundet, i syfte att skapa en helhetsbild över de gemensamma uppdragen och planera genomförandet. Förutom de uppdrag som handlar om att utveckla hållbara strukturer för BUS och öka antal SIP presenteras nedan ytterligare exempel på gemensamma budgetuppdrag:

- Socialnämnden ska i samverkan med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna säkerställa att staden uppfyller hemkommunens ansvar för skolplikt (2019 - 2020).
- Socialnämnden ska i samarbete med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna säkerställa skolgången för barn som bor på skyddat boende och tillgången till förskola eller pedagogisk verksamhet för barn i förskoleålder samt utveckla stödet till placerade barn och vuxna under och efter placeringarna (2019 - 2020).
- Socialnämnden ska tillsammans med stadsdelsnämnderna stödja utbildningsnämndens arbete med mentorer i våldsprevention (MVP) för att stärka det våldsförebyggande arbetet och stödja det trygghetsskapande arbetet i stadens skolor (2019 - 2020).
- Socialnämnden ska i samarbete med utbildningsnämnden utreda förutsättningarna för att införa en arbetsmetod för att särskilt stödja skolgången för barn och ungdomar som bor på institution med inspiration från den framgångsrika Skolfam-modellen (2020).
- Socialnämnden ska i samarbete med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna ta fram en gemensam modell för arbetet med skolsociala team i staden som också kan omfatta hur arbetet kan utvecklas genom att myndighetsutövande socialtjänst kan arbeta mer på plats i skolan/placeras på skolor (2020).
- Socialnämnden ska stärka samverkan mellan skola, förskola, socialtjänst, fritidsverksamheter och polis med fokus på tidiga insatser och det förebyggande och uppsökande sociala arbetet för att nå fler barn och familjer i riskzon (2020).

Samhandling som huvudkomponent i arbetet

Förutom de budgetuppdrag som specifikt innefattar samverkan över förvaltnings- och huvudmannaskapsgränser pågår ett operativt samhandlingsarbete inom ordinarie verksamheter i staden. Nedan beskrivs kortfattat några av dessa. Förutom nedan nämnda finns exempelvis Barnahus, Stödcentrum, Mini-Maria med flera.

Skolsociala team

Vad som idag kallas skolsociala team startade som ett pilotprojekt 2013 och finns idag i de sju ytterstadsdelarna. Skolsociala team syftar till att genom goda samverkansstrukturer och fungerande metoder bidra till att minska skolfrånvaro för elever i åk 4-9 och på så sätt öka antalet elever som uppnår gymnasiebehörighet. Skolsociala team består av medarbetare från skolans elevhälsoteam, vanligtvis kurator och/eller specialpedagog samt medarbetare från socialtjänstens öppenvård vanligtvis en så kallad skolsocionom. Under genomförandefasen arbetar det skolsociala teamet tillsammans med elev och vårdnadshavare och annan personal med utgångspunkt i den individuella handlingsplan som teamet upprättat tillsammans med eleven och vårdnadshavaren. Genom sådan samhandling ökar möjligheterna för den unge att fullfölja utbildningen.

Mentorer i våldsprevention (MVP)

MVP är ett program som genomförs i skolan, i årskurs 7-9 och i gymnasiet, med syfte att ifrågasätta destruktiva normer samt förebygga ett våldsamt eller kränkande beteende. Programmet kommer ursprungligen från USA och har anpassats av den idéburna organisationen MÄN för att passa svensk kontext. Programmet innefattar 14 lektionstillfällen på olika teman. På flera skolor är personal från socialtjänstens öppna verksamheter, eller fritidsverksamheter delaktiga i att genomföra en eller flera lektioner. Syftet är att stötta skolorna med personella resurser, och att skapa synergieffekter genom samhandling.

Agera tillsammans (AT) vänder sig till elever i årskurs 4 och innehåller samma kärnkomponenter som MVP. Eleverna får ökade kunskaper kring våldsmekanismer och genus samt tränas i att bli aktiva åskådare. Lektionerna genomsyras av rollspel, samtal, bilder och filmer.

Stärkt tidigt stöd i samverkan (STIS)

STIS är ett socialt investerings-projekt som drivs 2017-2021 i ytterstadens sju stadsdelsförvaltningar, i samarbete med socialförvaltningen. Det innebär att föräldrarådgivare erbjuder råd

och stöd i föräldraskapet i samverkan med öppna förskolan och barn- och mödrahälsovård genom temacaféer, enskilda samtal, strukturerade föräldraskapsstödsprogram och utökade hembesöksprogram. Projektet drivs integrerat med det budgetuppdrag som syftar till att fler familjecentraler etableras i staden.

Ungdomsmottagning

Ungdomsmottagningarna i Stockholms stad drivs i regi av stadsdelsförvaltningarna och Region Stockholm (SLSO⁴⁶) tillsammans. Det dagliga arbetet bedrivs av kuratorer och barnmorskor i samhandling med varandra. Ungdomsmottagningen är en arena för ungdomar som har frågor rörande kroppens utveckling, sexualitet, medicinska frågeställningar samt svårigheter som kräver ett psykosocialt omhändertagande. I många fall är frågeställningarna kopplade till varandra och det är av vikt att både medicinsk och psykosocial personal bemöter den unge utifrån ett helhetsperspektiv. Det finns modeller för behandling av tillstånd som innefattar både medicinsk behandling och psykosocialt stöd, där kurator och barnmorska arbetar i team.

Vidtagna åtgärder och resultat

Nedan redovisas vad som åstadkommit inom några av de områden som är prioriterade i staden, som berör samhandling och samverkan kring barn och unga. Vidare beskrivs vilka lärdomar som dragits hittills och vilka utvecklingsområden som rapporten vill lyfta fram.

Stärkt samverkan inom BUS

Med hjälp av årliga enkätundersökningar har en förbättrad samverkan kunnat påvisas i respektive BUS-grupp som haft en SIP-samordnare. Undersökningen är gjord genom en så kallad spindelmätning, som utgår från en analysmodell som består av mekanismer som kategoriseras i tre olika dimensioner av samverkan, vilka kan anses vara faktorer som verkar främjande eller hindrande för samverkan.⁴⁷ Den första dimensionen rör det *regelverk* som de olika aktörerna verkar inom och som kan bestå av såväl externa som interna regelverk och lagar. Den andra dimensionen handlar om hur såväl samverkan som de inblandade aktörerna är *organiserade*, och den tredje dimensionen rör parternas *synsätt* och *kunskap*.

⁴⁶ Stockholms läns sjukvårdsområde, Region Stockholms utförarverksamhet

⁴⁷ Germundsson, P. (2019). Forskningsuppdrag *Stärkt tidigt stöd i samverkan i ytterstaden*. Malmö: Malmö universitet

Med inspiration från denna modell anpassades enkäter för utvärdering av BUS-samverkan i ett samarbete mellan socialförvaltningen och Barn- och ungdomspsykiatrins stab i Stockholm, 2017. Vart och ett av de tre dimensionerna inrymmer ett antal frågor som värderas på en skala mellan 1 och 10. Medelvärden av deltagarnas svar redovisas sedan i ett spindeldiagram som kan jämföras över tid. Bland de fördelar som finns med att använda verktyget märks att det ger deltagarna en indikation på vilka parametrar som fungerar bra i samverkan och vilka som är mer problematiska. Det kan därmed vara vägledande för vilka frågor som ska prioriteras för att förbättra samverkan. Nedan visas ett exempel på utvecklingen av medlemmarnas upplevelse av samverkan i BUS styrgrupp i Enske-Årsta-Vantör, genom en så kallad spindelmätning.

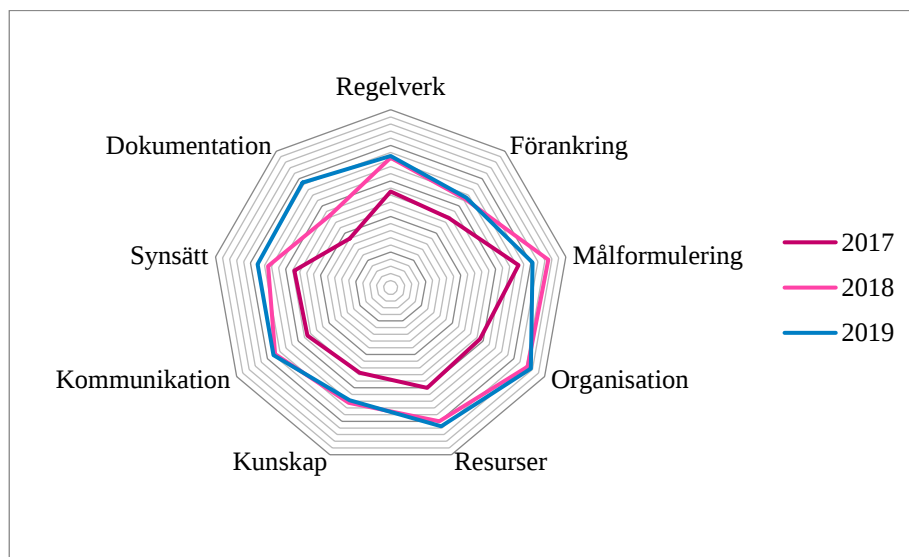


Diagram 1. Förändring i förutsättningar för samverkan, BUS styrgrupp, 2017-2019.

Strävan är att nå så långt ut som möjligt i nätets nio hörn. Diagrammet visar att under SIP-samordnarsatsningens första år (2017) ökade förutsättningarna för samverkan inom samtliga undersökta områden. Under projektets andra år har förbättringarna bibehållits inom samtliga områden utom ett.

Sweco Society fick i november 2019 i uppdrag av socialförvaltningen att utvärdera SIP-samordnarsatsningen i Stockholm stad. Utvärderingen godkändes i socialnämnden den 21 april 2020. Resultatet överensstämmer med de lokala spindelmätningar som gjorts. Sammanfattningsvis kan Sweco konstatera att satsningen genererade ett ökat användande av SIP under de år som satsningen pågick samt skapade en stärkt samverkan i de lokala BUS-grupperna.

SIP som verktyg

Sedan starten av SIP-samordnarsatsningen har betydligt fler barn/år fått en samordnad individuell plan. I ett BUS-område hade antal barn som fått en individuell plan fördubblats på två år. Den utvärdering som Sweco genomförde visar att samordnarfunktionen är fortsatt efterfrågad. SIP-samordnaren i respektive BUS-område har bidragit till att öka de medverkandes incitament och åtagande för samverkan, skapat bättre struktur på mötena och synliggjort konkreta resultat av samverkan. Det framgår också att samordnarens funktion som extern mötesledare och facilitator på SIP-möten är en framgångsfaktor som inte ska underskattas. Samordnaren bidrar till ett barnrättsbaserat synsätt, genom att hålla fokus på barnets rättigheter och behov.

Socialförvaltningen har haft en drivande roll i SIP-samordnarsatsningen och sammankallat till styrgruppsmöte två gånger per termin. Socialförvaltningen har även anordnat utbildningar i att leda SIP-processen. Ytterligare en SIP-utbildning kommer att genomföras under hösten 2020, något försenad på grund av Coronapandemin. Till utbildningen är socialtjänst, skola och BUP inbjudna. Socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen deltar också i kommun-BUS och BUSSAM och fungerar som en länk mellan den regionala och kommunala nivån. SIP-samordnarsatsningen är formellt avslutad, men socialförvaltningen driver fortsatt på för att nå likställighet inom staden, i samarbete med stadsdelsförvaltningarna.

Stärkt tidigt stöd i samverkan (STIS)

Satsningen har resulterat i att ett tidigt och främjande föräldraskapsstöd för blivande föräldrar och föräldrar med barn i ålder 0-6 år har etablerats eller breddats i ytterstaden. De utökade hembesöken har också lett till en fördjupad samverkan med barnavårdscentralerna. Föräldrarådgivare, pedagoger inom öppna förskolan, barnmorskor och barnsjuksköterskor beskriver ett mer tillgängligt stöd till föräldrarna, som genom en effektiv organisation enkelt får tillgång till de fyra professionernas stöd. Barnmorskor och barnsjuksköterskor kan snabbare hänvisa föräldrar till föräldrarådgivarna och öppna förskolan.

Det utökade hembesöksprogrammet fanns tidigare endast i en stadsdel, men under 2019 genomfördes hembesök tillsammans med BVC i sex av sju ytterstadsdelsområden. Räknat på unika besökare i samtal och i hembesöksprogrammen, har sedan starten mer än 3 500 blivande föräldrar och föräldrar med barn i åldern 0-6 år tagit del av stödet inom ramen för STIS.

Inom ramen för STIS är en digital uppföljningsstruktur framtagen som stöd för verksamhetsutveckling. Den visar att det under 2019 genomfördes nära 1 400 samtal med blivande föräldrar och föräldrar med barn 0-6 år. Det motsvarar en skattad ökning på 40 procent i relation till perioden innan satsningen. Sju av tio föräldrar uppger att samtalen verkligen varit till hjälp.

Samverkan för fullföljd skolgång

Som ett led i att implementera det reviderade stödmaterialet för samverkan mellan skolan och socialtjänst har socialförvaltningen tillsammans med utbildningsförvaltningen spridit materialet inom både skolans och socialtjänstens verksamheter. Stödmaterialet syftar till att medarbetare och chefer som arbetar med barn och unga har kännedom om och använder stödmaterialet i sitt dagliga arbete för att på så sätt ha bättre förutsättningar för att nå en ändamålsenlig samhandling.

Socialförvaltningen har under året tagit fram rapporten *Insatser för att stabilisera skolgången för barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten*.⁴⁸ Rapporten konstaterar att insatser som stabiliserar skolgången till stor del handlar om en utveckling av befintliga insatser, samt ett förändrat synsätt kring innehållet i de insatser som beviljas. Att sätta fokus på skolgången och en prioritering barnets/den ungas rätt till fungerande skolgång behöver påbörjas redan vid mottagandet av en ansökan eller en anmälan. Fokus på en fungerande skolgång bör sedan ständigt finnas med under utredningsfasen och föras vidare till den verksamhet som utför insatsen. Planering pågår för att realisera det ändrade synsätt som rapporten konstaterar är nödvändigt.

Under 2020-2022 pågår ett ESF⁴⁹-projekt, *Samverkan för ökad skolnärvaro*, som utökar arbetet med skolsociala team med fokus på elever i årskurs 8 och 9. Under 2020 och 2021 genomför en forskare från Ersta Sköndal Bräcke högskola en utvärdering av skolsociala team. Syftet är att granska hur de skolsociala teamen arbetar med de elever som blir aktuella för stöd samt studera vilka faktorer som går att identifiera som verksamma respektive hindrande i måluppfyllelsen.

⁴⁸ Stockholms stad (2019). *Insatser för att stabilisera skolgången för barn och unga som är aktuella inom socialtjänsten*. Socialförvaltningen, 2020 & Stockholms stad (2020).

⁴⁹ Europeiska socialfonden

Brotts- och drogförebyggande arbete

Trygga och goda uppväxtvillkor är avgörande för barns och ungas fysiska och psykiska hälsa och för folkhälsan på lång sikt. Alla pojkar och flickor, unga män och kvinnor ska ges jämlika förutsättningar för en god framtid utan våld och kriminalitet. Staden arbetar därför aktivt med brottsprevention på flera olika arenor och nivåer.

Stockholms stads strategi 2019-2022 för att minska risken för att barn, unga och unga vuxna ska dras in i kriminalitet är framtagen för att beskriva hur stadens berörda verksamheter tillsammans med andra myndigheter och civilsamhället ska arbeta brottsförebyggande och därigenom skapa social trygghet och en säker stadsmiljö. En av strategins fyra utgångspunkter är systematisk samhandling, som beskrivs som avgörande för att nå resultat inom fem olika områden:

- främjande, förebyggande och tidiga insatser
- snabba insatser inom myndighetsutövningen
- samordnade insatser
- samlad kompetens
- lokala samverkansöverenskommelser

Den framtagna strategin ska under 2020 med stöd från socialförvaltningen implementeras. Varje stadsdelsförvaltning ska ta fram en handlingsplan utifrån en lokal lägesbild som görs i samverkan med polisen.

Sociala insatsgrupper (SIG) syftar till att stötta individer att bryta med kriminella nätverk och/eller en kriminell livsstil. Arbetet med SIG bygger på samhandling och nära samverkan, mellan socialtjänst, polis och andra för individen viktiga aktörer, till exempel skola och jobbtorg. Sociala insatsgrupper finns i de sju ytterstadsdelsförvaltningarna för unga vuxna, 19-29 år, samt för unga, 12-18 år. SIG unga riktar sig till ungdomar med normbrytande beteende, kriminalitet, missbruk och hög skolfrånvaro. I december 2019 fattade socialnämnden beslut om en vägledning för stadsdelsförvaltningarnas arbete med sociala insatsgrupper för unga vuxna. Vägledningen beskriver och tydliggör processer för arbetet med sociala insatsgrupper och implementeras under 2020. Arbetet har påbörjats med att ta fram en motsvarande vägledning för arbetet med SIG unga 12 – 18 år.

I Stockholms stad finns ett program för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT), i korthet kallat

ANDT-programmet.⁵⁰ Programmet syftar till att lyfta fram utvecklingsområden för staden i ANDT-relaterade frågor, med det övergripande målet att Stockholm ska vara en stad fri från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol, samt med ett minskat tobaksbruk. ANDT-programmet har ett särskilt fokus på insatser som handlar om att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk av ANDT. För att nå målen i programmet krävs en bred samsyn och ett gemensamt ansvar mellan olika aktörer inom staden, eftersom de insatser som gör skillnad inom ANDT-området ägs och påverkas av flertalet av stadens verksamheter.

Socialförvaltningen har ett ansvar för att stödja implementeringen av ANDT-programmet i alla stadens nämnder och bolagsstyrelser. Ett viktigt verktyg i implementeringen är Stockholmsenkätens resultat. Stockholmsenkäten genomförs av socialförvaltningen i samarbete med utbildningsförvaltningen vartannat år och besvaras av ungdomar i årskurs 9 och i år 2 på gymnasiet i Stockholms stad. Syftet med enkäten är att kartlägga och följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor över tid. Socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen är eniga om att resultaten av Stockholmsenkäten bidrar till kunskap om hur stadens arbete med unga kan utvecklas, däribland det förebyggande arbetet rörande tobak, alkohol, narkotika samt spel, brott, utsatthet för brott samt psykisk ohälsa.

Slutsatser och arbete framåt

Samverkan inom BUS

Samverkan inom ramen för BUS är en komplex struktur. Det finns organisatoriska skillnader mellan hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola som riskerar att generera ett organisatoriskt glapp, där vissa barn och familjer riskerar att hamna och därmed inte få den hjälp de behöver och har rätt till. Särskilt komplicerat kan det bli inom de BUS-områden som inrymmer flera stadsdelsförvaltningar. Områdena skiljer sig åt när det gäller antal invånare och socioekonomiska förutsättningar och har därför delvis olika utmaningar.

Argumentet att det kan vara komplicerat att samverka inom BUS-områden som innefattar flera stadsdelsförvaltningar har lyfts från

⁵⁰Stockholms stad (2018). Stockholms stads program för alkohol- narkotika- dopnings- och tobakspolitiken 2018-2021.

olika håll. Utbildningsförvaltningen har uttryckt önskemål om att antal BUS-grupper bör bli lika många som antal stadsdelsförvaltningar, det vill säga 13 stycken. Detta för att skapa mer effektiva och ändamålsenliga möten.

Anledningen till att BUS-områdena ser ut som de gör idag är att stadens och regionens organisation ser olika ut. Region Stockholm som inom BUS ska representeras av BUP, BUMM och Habilitering och hälsa (gärna även andra aktörer såsom BVC och första linjens psykiatri) har 26 kommuner i länet att ta hänsyn till och har idag svårt att bemanna samtliga 34 BUS-grupper. I Stockholms stad är det exempelvis sex stycken mottagningar inom Barn- och ungdomspsykiatri (BUP och PRIMA) som är knutna till en eller flera BUS-grupper. Utöver det ska vissa också ingå i samverkan med kommuner utanför Stockholms stad. Habilitering och hälsa har ännu färre enheter till att bemanna de 34 BUS-grupperna. Organisationsstrukturen inom Region Stockholms verksamheter innebär också att det kan vara samma chef som deltar i både styr- och arbetsgrupp.

Med hänsyn till, och med respekt för skillnader i organisation och upptagningsområde kan en dialog föras med regionens verksamheter om huruvida en förändring av antal BUS-grupper är möjlig eller inte. Detta under förutsättning att samtliga berörda stadsdelsförvaltningar skulle ställa sig positiva till en sådan förändring. Om det blir aktuellt bör detta framföras som ett gemensamt önskemål till Region Stockholm, från både skola och socialtjänst.

Samordnat stöd

Det är en lagstadgad skyldighet för socialtjänst och hälso- och sjukvård att upprätta en individuell plan för personer som har behov av samordnade insatser från flera huvudmän. Att öka antal SIP för barn och unga i samband med en neddragning av antal SIP-samordnare är minst sagt en utmaning. Sweco Society som utvärderat SIP-samordnarsatsningen konstaterade att samordnarfunktionen är fortsatt efterfrågad och att det finns en farhåga att frågor kring SIP och BUS inte blir prioriterade i den ordinarie verksamheten. Varken SIP eller samverkan prioriterar sig självt. Det finns risk för att barn och unga i staden inte får sina rättigheter till ett samordnat stöd tillgodosedda om frågan inte görs till en stadsövergripande angelägenhet.

Därmed inte sagt att SIP är lösningen på varje enskilt barns situation. Samordning av insatser kan ske även på andra sätt,

beroende på vilka aktörer som är inblandade. I FoU Södertörns genomförda studie *Blir det bättre om vi samverkar – en studie av tillämpningen av SIP för personer med psykisk ohälsa och beroendeproblematik*⁵¹ dras slutsatsen att det fortfarande saknas tillräcklig kunskap om huruvida SIP löser de problem som behöver lösas. SIP förutsätts vara bra, och ju fler desto bättre. Studien tyder dock på att det inte nödvändigtvis är fler SIP som behövs, utan snarare en fördjupad kunskap om när SIP kan vara en bra samarbetsform och när lösningen finns i andra former för samverkan. Författarna till FoU:s rapport skriver vidare att det dock kan finnas en outnyttjad potential hos SIP som sällan utnyttjas. Genomförd på rätt sätt har SIP nämligen potential att vara ett väl fungerande verktyg för samverkan. Studien tar SIP-koordinatorer (samordnare) som ett exempel för att uppnå detta. Kontinuerlig utbildning, implementering och harmonisering av SIP-rutiner är ett utvecklingsområde framgent, ett uppdrag som SIP-samordnarna tidigare haft.

Gemensamt arbete för fullföljd skolgång

För barn i Stockholms stad som riskerar att inte kunna fullfölja skolgången är samverkan mellan skolan och socialtjänsten, och i vissa fall med andra aktörer såsom Region Stockholm, central. Trots flera initiativ och ett aktivt arbete med att förbättra förutsättningar för samverkan och samhandling mellan skola och socialtjänst återstår fortfarande utmaningar. Det finns tydliga perspektivskillnader och kunskapsbrister om varandras uppdrag och mandat. För att åtgärda brist på förtroende krävs informations- och utbildningsinsatser.

Stödmaterialet för samverkan mellan skolan och socialtjänsten⁵² har reviderats och beslutades av socialförvaltningens och utbildningsförvaltningens respektive förvaltningschefer i november 2019. Stödmaterialet ska vägleda personal både från skola och socialtjänst, och sprids i staden under 2020.

Socialtjänstens ansvar och behörighet att vidta åtgärder utgår från den kommun/stadsdelsförvaltning där en person är folkbokförd eller vistas stadigvarande, men många elever går inte i skolan i den stadsdelsförvaltning där hen är folkbokförd. Cirka 20 procent av Stockholms grundskoleelever går i skolan i en annan

⁵¹ Bringlöv, Å. & Christophs, I. FoU Södertörns skriftserie nr 176/20: *Blir det bättre om vi samverkar – en studie av tillämpningen av SIP för personer med psykisk ohälsa och beroendeproblematik*. Stockholm: FoU Södertörn

⁵² Stockholms stad (2019). *Stödmateriäl för samverkan mellan skolan och socialtjänsten*. Stockholm: Socialförvaltningen & Utbildningsförvaltningen.

stadsdelsförvaltning än den de är folkbokförda i. På högstadiet är andelen 30 procent.⁵³

Fristående skolor

Nästan en fjärdedel av Stockholms elever har valt en fristående grundskola. De lokala variationerna är stora och i vissa stadsdelsförvaltningar är andelen avsevärt högre. Varannan högstadielev som valt en fristående skola går dessutom i skolan i en annan stadsdelsförvaltning än där eleven är folkbokförd. De barn och familjer som väljer en fristående skola har rätt till samma stöd som elever i kommunala skolor. För fristående skolor är former för samverkan dock inte lika etablerade som för kommunala skolor. Endast i en BUS-grupp ingår fristående skolor i den strukturella BUS-samverkan. I många stadsdelsförvaltningar finns det ett stort antal förskolor och skolor med olika huvudmän vilket försvårar förutsättningarna.

Uppföljningsenheten på utbildningsförvaltningen utövar insyn i de fristående grund- och gymnasieskolorna inom Stockholms kommun genom skolbesök och löpande bevakning. Enheten för ersättning och skolplikt handlägger och följer upp omfattande frånvaro för elever som går i grund- och grundsärskola hos en fristående huvudman eller kommunal skola i annan kommun. Arbetet innebär också att ge riktad information till dessa skolor och att bevaka att eleverna får sin rätt till utbildning tillgodosedd samt att de fullgör sin skolplikt. Genom samverkan med dessa enheter inom utbildningsförvaltning bör socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna hitta vägar framåt för att nå ut även till fristående skolor med information om BUS och SIP.

Komplexiteten kring det fria skol- och vårdvalet kontra socialtjänstens avgränsade geografiska upptagningsområde beror på faktorer som är fastlagda enligt lag. Det ställs höga krav på inblandade aktörer att förhålla sig till detta, skapa förståelse för andra verksamheters uppdrag och organisation.

Uppföljning

Socialnämnden ska genom sin samordnande och övergripande roll bidra till utvecklingen av stadens socialtjänst och funktionshinderomsorg och medverka till att invånarna får tillgång till en likställig socialtjänst, oavsett var de bor i staden. För att kunna erbjuda rätt insatser i rätt tid krävs kunskap om vilka effekter olika insatser och samverkansinitiativ har på den enskildes

⁵³ Stockholms stad (2020). *Samverkan kring elever med upprepad eller längre skolfrånvaro*. Stockholm: Utbildningsförvaltningen

situation. Socialförvaltningen har i 2020 års budget i uppdrag att utreda hur en stadsövergripande uppföljning av socialtjänstens insatser kan införas, med tydligare fokus på förändring i brukarens situation. Inom ramen för uppdraget ska ett antal frågor rörande brukarens uppfattning om effekten av socialtjänstens insatser formuleras. Frågorna ska vara applicerbara i samtliga verksamhetsområden som beviljar insatser enligt SoL.

BUS-samverkan utvärderas regelbundet utifrån deltagande tjänstemäns perspektiv. BUSSAM:s sekretariat skickar årligen ut en enkät till länets samtliga BUS-grupper och SIP-samordnarna har genomfört särskilt utformade enkäter i stadens lokala BUS-grupper. En samsyn mellan olika verksamheter kan antas bidra till att det blir mindre friktion när det ska till samhandling för en enskild individ. SIP-kollen är ett utvärderingsverktyg framtaget av Sveriges kommuner och regioner (SKR) som inom ramen för SIP-samordnarsatsningen började användas i högre grad i Stockholm. SIP-kollen mäter barnets och familjens upplevelse av att få en samordnad individuell plan upprättad. SIP-kollen är dock ett något trubbigt instrument som fokuserar på själva SIP-mötet. En upprättad SIP är inte ett kvitto på att livssituationen för familjen förbättras. Det kan finnas anledning att se över hur en brukarcentrerad uppföljning gällande BUS och SIP skulle kunna genomföras. Det saknas idag nationella studier på individnivå om effekten av SIP. Att utvärdera hur en särskild insats, eller samordning av insatser påverkar den enskilde är dock komplext, på grund av integritetsskäl och flera samvarierande faktorer som påverkar den enskilde.

Som nämnts tidigare ska Ersta Sköndal Bräcke Högskola genomföra en utvärdering av det arbete som görs inom ramen för skolsociala team, vilken bör följas utifrån eventuella framtida uppföljningar och utvärderingar kring samhandling och samverkan.

Diskussion

Fokus på samhandling och samverkan mellan olika aktörer manifesteras i flera av socialförvaltningens och utbildningsförvaltningens uppdrag, som likt ett pussel lägger en grund för att barn och unga får det stöd och den hjälp de har rätt till. Varje uppdrag utgör en viktig bit var för sig, men bitarna måste också passa ihop för att skapa en helhet som gynnar alla barn och unga i staden.

När det gäller barn i behov av ett särskilt och samordnat stöd från både kommun och region blir pusslet än mer komplext. Alltför ofta uppstår ett organisatoriskt glapp. Det organisatoriska mellanrummet beror inte nödvändigtvis på att någon agerar felaktigt, utan kan uppstå när professionerna stannar vid gränsen för sitt mandat eller när lagen begränsar handlingsutrymmet, direkt eller indirekt. Ibland uppstår utdragna överläggningar om huvudmännens ansvarsfördelning, vilket försvårar och i värsta fall försenar nödvändiga beslut.

Frågan är således vad som kan göras för att täppa till ett organisatoriskt glapp, när det uppstår. Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta fråntar dock inte andra myndigheter deras skyldigheter, och betyder inte att socialtjänsten har ett förpliktigande att tillhandahålla stöd och hjälp som ligger inom andra huvudmäns uppdrag. Det krävs ett tillmötesgående förhållningssätt från samtliga verksamheter och huvudmän som kommer i kontakt med barn och unga i behov av ett särskilt och samordnat stöd. Samordning sker inte automatiskt, utan kräver en långsiktig ambition, tid och resurser. Samverkan tenderar annars att bortprioriteras i pressade verksamheter, både på operativ nivå och på ledningsnivå. En del av den outnyttjade potential hos SIP som ibland lyfts fram, är just förmågan att fungera överskridande för att överbrygga mellanrummen mellan olika organisationer, verksamheter och insatser, förutsatt att kunskapen kring SIP-processen finns.

Ett antal förslag på aktiviteter har inom ramen för de uppdrag som ligger till grund för rapporten, tagits fram i samtal med representanter från skola och från socialtjänst. Dialogen med Region Stockholms verksamheter inom BUS bör intensifieras och föras på olika nivåer. En förutsättning för en fungerande BUS-samverkan är ett gemensamt förhållningssätt kring hur staden och regionen bör förhålla sig till den regionala BUS-överenskommelsen. Är deltagande i BUS-strukturen ett frivilligt åtagande eller ska samtliga aktörer förbinda sig att delta i den lokala samverkansgruppen utifrån vad som överenskommit? Å ena sidan bör varje BUS-grupp kunna utveckla strukturen utifrån lokala behov. Å andra sidan ska staden säkerställa likvärdighet rörande den service som erbjuds stockholmarna. En likställighet över staden är viktig som garant för att alla Stockholms invånare har samma möjligheter och rättigheter, samt en förutsättning för att samverkanspartners ska kunna förstå och förutse varandras uppdrag.

Förslag på aktiviteter

Nedan presenteras ett antal förslag på aktiviteter utifrån vad som framkommit inom ramen för arbetet med uppdragen och rapportens framtagande. Vissa förslag kräver politiska beslut eller beslut på chefsnivå, medan andra kan genomföras av respektive BUS-grupp. Ytterligare andra är förslag som socialförvaltningen och/eller utbildningsförvaltningen kan initiera och stötta.

Förslag kopplade till samverkan inom BUS:

- Skapa tydlighet kring ansvarsfördelning och representation i lokala BUS-grupper.
- Framföra förfrågan till regionen om fler lokala BUS-grupper.
- Genomföra lokala analyser utifrån BUS-avvikelser och mätningar av lokala förutsättningar för samverkan inom BUS (spindelmätningar).
- Skapa gemensam dagordning för samtliga lokala BUS-grupper.
- Bjuda in fristående skolor till lokal BUS-grupp för att tala om hur en representation skulle kunna se ut.
- Informera regelbundet om BUS och SIP på de fristående skolornas branschråd.

Förslag kopplade till samordnat stöd:

- Inrätta permanent funktion för SIP-samordning.
- Tvärprofessionella utbildningar om samverkansprocesser och SIP.
- Säkerställa likvärdiga SIP-rutiner gällande förskolans och skolans roll i att sammankalla till SIP, genom det arbete som pågår inom BUSSAM.

Förslag kopplade till gemensamt arbete för fullföljd skolgång:

- Riktade satsningar till förskolan, skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att öka kunskapen om varandras uppdrag.
- Fortsatt sprida samt upprätthålla kunskap om stödmaterialet för samverkan mellan skolan och socialtjänsten.
- Utveckla arbetet med att socialtjänstens förebyggande serviceinsatser ska främja fungerande skolgång.
- Utveckla arbetet med att socialtjänstens biståndsbedömda insatser ska stabilisera skolgången för barn och unga aktuella inom socialtjänsten.

- Se över hur representation av fristående aktörer inom förskola och skola kan möjliggöras i olika typer av samverkan.
- Säkerställa att anmälningmöten alltid erbjuds förskola och skola, om det är lämpligt med hänsyn till barnets bästa.
- Hålla samman gemensamma uppdrag över förvaltningsgränserna med syfte att underlätta stadens arbete med dessa uppdrag samt renodla samverkansstrukturer.

Förslag kopplade till uppföljning:

- Använda resultaten av Ersta Sköndal Bräcke högskolas uppföljning av skolsociala team till att utveckla samhandling mellan skola och socialtjänst.
- Undersöka möjligheter för uppföljning av SIP på individnivå.
- Identifiera och följa upp vissa centrala delar i socialtjänstens handläggningsprocess som har särskilt fokus på samhandling mellan socialtjänst och skola samt fungerande skolgång.

Slutord

Perspektivskillnader som finns mellan olika verksamheter och huvudmän kommer alltid att existera. Det är upp till oss som professionella att lyfta blicken och skapa förståelse för varandras uppdrag, samt skapa en reell samsyn kring syftet med att samhandla och samverka. I rapporten har ett flertal faktorer lyfts fram som kan hjälpa eller stjälpa samverkan, både generellt inom forskningen och mer specifikt utifrån stadens perspektiv och inom ramen för BUS. Utifrån denna kunskap måste Stockholms stad ta sin del av ansvaret och i dialog med både interna och externa samverkanspartners skapa bästa möjliga förutsättningar för att arbeta i en anda av ett delat ansvarstagande. Barn har rätt att få ett ändamålsenligt stöd utifrån sina individuella behov. Tillsammans kan vi uppbåda energi och kraft till en samlad samverkanskompetens, genom att skapa *tillit*, ingjuta *mod*, utveckla *uthållighet*, inspireras av ett *dedikerat ledarskap* samt se och förstå *nyttan* av att handla tillsammans för barnens bästa.