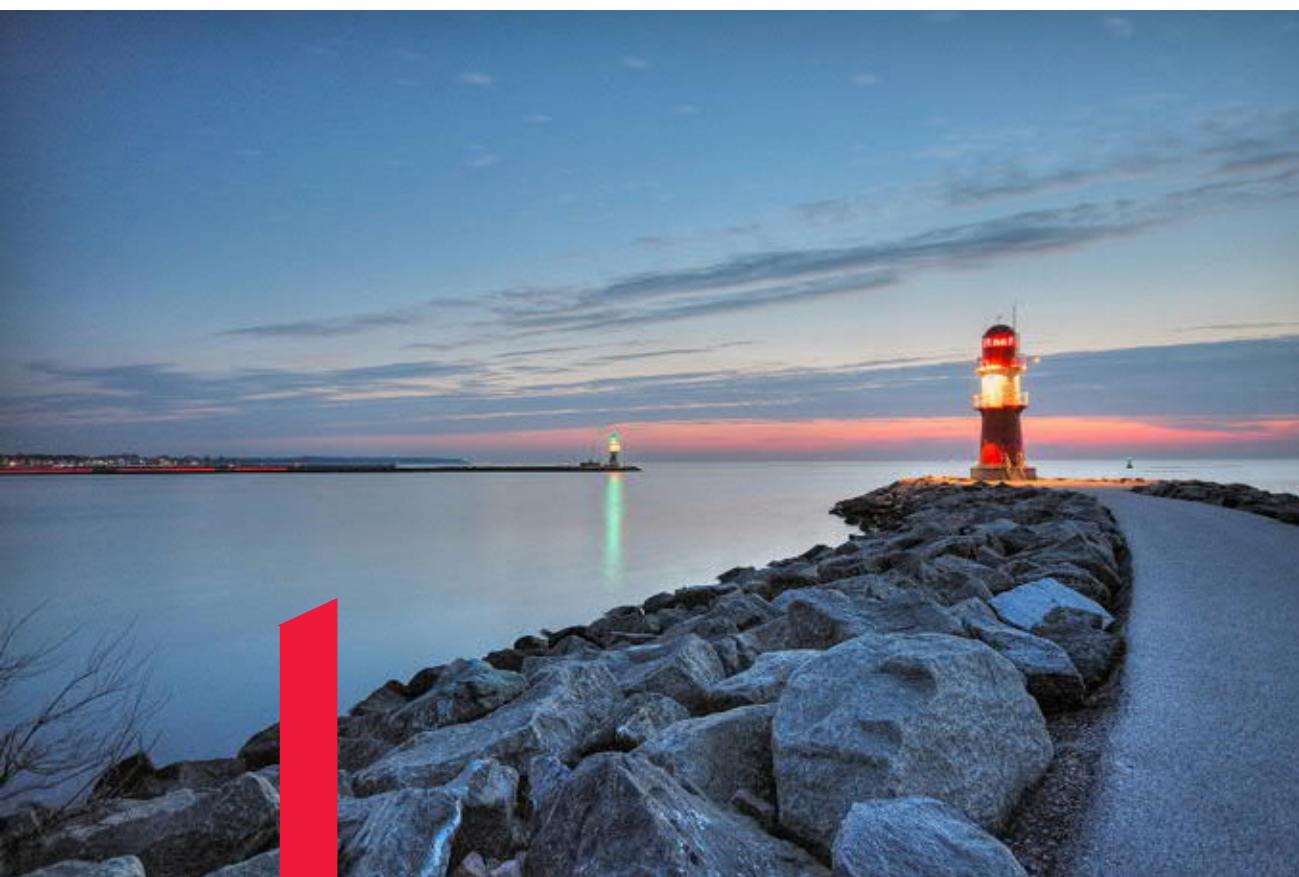




Borås Stads samverkan med externa par- ter kring barn och unga

20200210



Innehåll

Sammanfattning	3
1 Inledning.....	5
1.1 Tidigare rapporter i urval	6
1.1.1 Samgranskning med Västra Götalandsregionens revisorer.....	6
1.1.2 Granskning Borås stads samverkan och förebyggande arbete barn och unga	
2 Metod.....	7
2.1 Revisionsfrågor.....	7
2.2 Revisionskriterier och indikatorer.....	7
2.3 Granskade och intressenter	8
3 Kommunens genomförda åtgärder under 2019	9
3.1.1 Konsultens bedömning.....	9
4 Genomförd granskning	10
4.1 Ändamålsenlighet i styrande dokument, mål och riktlinjer.....	10
4.1.1 Iakttagelser.....	10
4.1.2 Konsultens bedömning.....	11
4.2 Lämplig organisering för samverkan.....	12
4.2.1 Iakttagelser.....	12
4.2.2 Konsultens bedömning.....	15
4.3 Aktiviteter som genomförs i samverkan.....	16
4.3.1 Iakttagelser.....	16
4.3.2 Konsultens bedömning.....	17
4.4 Resursers tillräcklighet.....	17
4.4.1 Iakttagelser.....	17
4.4.2 Konsultens bedömning.....	18
5 Externa parters syn på samverkan med kommunen	19
5.1 Friskolorna.....	19
5.2 De kommunala bostadsbolagen.....	20
5.3 Polisen.....	20

Sammanfattning

BDO AB har på uppdrag av Stadsrevisionen i Borås Stad genomfört en granskning av samverkan med externa parter kring barn och unga. Granskningen omfattar Kommunstyrelsen, Fritids och folkhälsonämnden, Individ och familjeomsorgsnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och Sociala omsorgsnämnden. Därutöver har följande aktörer bidragit med information till granskningen; ett urval i kommunen verksamma fristående skolor, Västra Götalandsregionen, Polisen och de kommunala bostadsbolagen AB Bostäder, Fristadbostäder AB, Viskaforshem AB, AB Sandhultsbostäder och AB Toarpshus.

Syftet med granskningen är att med utgångspunkt i lagstiftning, allmänna råd och lokala styrdokument, bedöma om kommunens samverkan kring barn och unga i åldern 0-20 år med externa aktörer är ändamålsenlig.

Styrande dokument, mål och riktlinjer

Den samverkan som granskats mellan interna och externa aktörer så som socialtjänst, skola, Västra Götalandsregionen och Polisen är överlag tillfredsställande. Granskningen visar dock brister i vissa delar så som gällande närvaro, mandat och sekretess. Granskningen visar att det inte är samverkan i sig som är utmaningen, utan i vilken grad kommunen tagit ställning till huruvida de insatser som genomförs är tillräckliga för det egna ansvaret, innan man går in i samverkan.

lakttagelserna ovan pekar mot att det finns ändamålsenliga styrande dokument med mål, riktlinjer och rutiner som regelbundet följs upp och revideras i de områden där samverkan med externa parter är etablerad. Däremot saknas en tydlig målbild för vad samverkan ska leda till eller hur den kompletterar nämndernas respektive kärnverksamheter på bästa sätt.

Samverkan ska fungera som en stödprocess till kärnverksamheten. Det är oklart vem i Borås Stad som förväntas identifiera de processer där samverkan kan och bör ske. Ett sådant uppdrag borde strategiskt ligga nära dem som fastställer vad kärnprocessen ska innehålla, hur det ska genomföras, och hur samverkan kan bli en stödprocess till kärnprocessen, dvs den ordinarie verksamheten. Ett sådant arbete på Kommunstyrelse- och nämndnivå skulle med fördel kunna utvecklas.

Vad gäller samverkan med externa parter visar granskningen att det inte genomförs en kontinuerlig uppföljning, utvärdering och återrapportering till Kommunstyrelsen rörande resultat och effekter av arbetet med eventuella åtgärder som följd. Kommunstyrelsens roll vad gäller samordning av samverkan i syfte att öka effektivitet och effekthemtagning kan stärkas. BDO menar att formuleringar i reglementen kring Kommunstyrelsens övergripande roll för att samordna samverkan bör förtydligas. Detta så att samverkan kan leda till stärkta förutsättningar som kompletterar respektive nämnds grund/kärnverksamhet.

Kommunens samverkan genomförs exempelvis i syfte att kompensera för de organisatoriska mellanrum som uppstår mellan förvaltningarnas uppdrag och mandat. BDO vill peka på att det finns en risk att samverkan i sig får växa som ett sätt att lösa organisatoriska mellanrum snarare än att uppdragen i sig anpassas bättre till helheten. BDO ser att det kan finnas en möjlighet att med en översyn av fördelning av dessa uppdrag och mandat kunna minska de organisatoriska mellanrummen och därmed också minska behovet av samverkan.

Organisation för samverkan med externa parter

Den samverkan som granskats består av flera olika samverkansorgan och strukturer. Överlag har berörda nämnders granskade samverkan med externa parter en tydlig och ändamålsenlig styrning, ansvarsfördelning och samsyn. Organisering av den samverkan som bedrivs kan ses

som funktionell utifrån de behov som lyfts. Samtidigt finns synpunkter på vad som samverkas kring, när i tiden och hur väl de granskade nämnderna tar ansvar.

Trots uttalade strategier saknas ett gemensamt arbete mellan de mjuka nämnderna om samverkan med externa parter kring barn och unga. Nämnderna bör lägga den gemensamma kartan tillsammans för att säkra att kärnprocesserna gör det de ska för att minska barns utsatthet - en del i att genomföra samordnade tidiga insatser är att varje aktör genomför sitt uppdrag i ett tidigt skede. En samverkan kan med fördel utvecklas där nämnderna tillsammans tar fram mål och riktlinjer för samverkan med externa parter på mer generell nivå, som regelbundet skulle kunna följas upp och revideras.

Granskningen visar att det förekommer nytänkande i samverkan men att återkoppling till kärnverksamheten brister. I samverkan möts kompetenser och professioner kring frågor på ett nytt sätt vilket kan innebära smarta lösningar, lärande och utveckling. Men det saknas systematik kring hur sådana innovativa processer eller lärande ska fungera. Detta kan leda till att effektiviseringsmöjligheter och utvecklingspotential inte tas tillvara.

BDO menar att det kan vara ett problem för barn och unga att skolnämnderna inte har tydliga riktlinjer för hur, om vad och när friskolor ska innefattas i samverkan för att säkra upp rätten till en väl fungerande skolgång för alla kommunens barn och unga.

Borås Stads insatser inom området

Det är oklart vad som ingår i Borås Stads portfölj av insatser, vilken reell förändring som förväntas åstadkommas, för vem eller när. Det är också oklart vilka insatser och åtgärder som finns att tillgå för att möta barns utveckling. Små insatser redan i tidiga åldrar kan öka barnets motståndskraft på ett helt annat sätt än de insatser som kan genomföras i senare åldrar.

Att satsa mer på kärnverksamheten skulle kunna minska behovet av att samverka vid insatser och åtgärder kring barn och unga. Detta eftersom behoven sannolikt skulle se annorlunda ut. Att genomföra insatser som stärker barns förutsättningar att vara i skolan och klara kunskapskraven kan vara en sådan insats (god kvalitet i kärnverksamheten). Att också stötta föräldrar och tillse att alla barn har ett omhändertagande dygnet runt kan vara en annan.

Resurser och ekonomistyrningsprinciper

Granskningen visar att ekonomistyrning kopplat till samverkan samt insatser/åtgärder kan förbättras.

Det är tydligt att Borås stad har möjligheter att skärpa övergripande samordning och prioritering även vad gäller resursfördelning och samverkan i syfte att kunna genomföra insatser och åtgärder där de gör som mest nytta för barn och unga. Att möta barnen tidigt i deras väg mot utsatthet är ett sätt att investera i barns framtid. Detta borde kunna möjliggöras genom t.ex. en budget för barn och unga som omfattar en mandatperiod eller dylikt.

Nämndövergripande behovsanalys kring samverkan kopplat till de strategier som finns i målbild 2025 borde kunna ske på politisk nivå inför varje budgetprocess - för att prioritera kostnader för kärnverksamhet respektive samverkan så att insatser kan göras där de får mest effekt till lägsta kostnad. Man måste se nyttan i tidiga samordnade insatser trots för stunden ökade kostnader. BDO kan ana att kommunen balanserar mellan prioritering på kort och lång sikt. Höga kostnader för utsatta barn står idag emot behovet av att stärka de olika nämndernas kärnverksamheter, men också emot möjligheten att satsa mer på förebyggande arbete i syfte att minska framtida barns utsatthet och därtill kopplade kostnader.

En samlad budgetprocess för mandatperioden skulle kunna möjliggöra satsningar på förebyggande och samordnade tidiga insatser. Detta skulle i så fall kunna ske på ett kommungemensamt sätt i samverkan med externa parter kring barn och unga 0-20 år.

1 Inledning

Samverkan och samordnade förebyggande insatser är ett prioriterat område i flera kommuner i syfte att i högre grad kunna stötta utsatta barn och unga, men också minska deras utsatthet. Ett annat syfte med samverkan är att få tillgång till varandras resurser på ett mer strategiskt och effektivt sätt och genom det tillsammans skapa nya arbetsätt och åstadkomma bättre effekter. Nyckeln är ofta att hitta en gemensam vision samt fungerande samverkansformer mellan parter, förståelse för varandras uppdrag och mandat samt ett konkret urval prioriterade områden att samverka kring.

Enligt Borås stads välfärdsbokslut 2018¹ har barn och unga skilda uppväxtvillkor i kommunen. En betydligt större andel barn med utländsk bakgrund lever i ekonomiskt utsatta hushåll, än barn med svensk bakgrund, även om den totala andelen ekonomiskt utsatta minskat. Flera av nyckeltalen som beskriver barns och ungas uppväxtvillkor är oförändrade över en treårsperiod. Detta gäller de relativt höga talen för psykosomatiska besvär så som sömnsvårigheter, huvudvärk och ont i magen. Samtidigt kan man se att några av nyckeltalen som indikerar barns förutsättningar försämrats. Andelen barn och unga som är medlem i en förening minskar och andelen som uppger att de blivit mobbade ökar. Andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram ökar något, där flickorna står för ökningen. Det är fortsatt konstaterade skillnader mellan skolorna vad gäller godkända betyg, skolnärvaro mm.

Genom att samverka med de aktörer som påverkar barns vardag, skapas möjligheter att tillsammans kunna påverka barns förutsättningar. Samverkan blir som en stödprocess² till kärnverksamheten och ett sätt att överbygga de så kallade organisatoriska mellanrum³ som skapas i avståndet eller gränslandet mellan olika nämnders och huvudmäns uppdrag och mandat. I flera delar är externa parter medverkan avgörande för att fånga barns hela sammanhang.

Under 2019 har Borås stad tagit fram en övergripande strategisk målbild och arbetsätt inom ramen för "Socialt hållbart Borås"⁴, ett långsiktigt arbete med målet att minska de stora skillnaderna i människors livsvillkor. Kommunen har erhållit medel från tillväxtverket och i första skedet riktas insatserna mot barn och unga, samt kopplat till målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga⁵, en del av visionen Borås 2025⁶.

De flesta barns pedagogiska utveckling får tillräckligt stöd inom ramen för förskolors och skolors kärnverksamheter. Som SKR⁷ (fd SKL) också säger, så finns det ett samband mellan god kvalitet i skolmiljön och mindre utsatthet bland barn och unga. I klassrummet, med stöd av barn- och elevhälsa och utifrån beslut av rektor, kan insatser för barn och unga genomföras

¹<https://www.boras.se/kommunochpolitik/kvalitetresultatochjamforelser/folkhalsoarbete/valfardsbokslut.4.6a80e56d15869d0d313f13ec.html> den 8 januari 2020

² Kommuner har ofta kvalitetsledningssystem som bygger på en logik av processer. Den verksamhet som utgör huvuduppdraget kan beskrivas som en process som något förenklat benämns kärnprocess. Medan andra processer, som samverkan, kan vara en stödprocess för att underlätta det som sker i kärnprocessen. Med den logiken blir det tydligt att kärnprocessen behöver definieras för att förtydliga vad som ska ske var, och hur stödprocessen "samverkan" bör se ut. Ett sådant analysarbete bör genomföras i syfte att tydliggöra hur samverkan i realiteten kompletterar kärnprocessens funktion och bidrar till att överbygga organisatoriska mellanrum. För att tillsammans kunna säkra relevanta förutsättningar för de barn och unga som exempelvis riskerar hamna emellan kommunens aktörer och/eller mellan kommunen och externa parter.

³ <https://kunskapsguiden.se/barn-och-unga/Teman/tidiga-samordnade-insatser-TSI/Documents/TSI-Mats%20Yrstrup%20om%20organisatoriska%20mellanrum.pdf> den 27 januari 2020.

⁴ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kvalitetresultatochjamforelser/socialthallbartboras.4.3ce6dfa316b8abface78c8.html> den 8 december 2019

⁵ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025/strategiskamalomraden/vitagemensamtansvarfor-barnochunga.4.6a80e56d15869d0d313f0d40.html> den 8 december 2019

⁶ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025.4.46966c1e1580c421fba95bf0.html> den 8 december 2019

⁷ Exempelvis <https://skr.se/skolakulturfrid/forskologrundochgymnasieskola/uppdragfullfoljdutbildning/utvecklingsprogram-forfullfoljdutbildning.29661.html> den 21 januari 2020

både i god tid och med goda resultat. En inkluderande skola ger dem större trygghet. Det är inte alltid givet, men det finns ett samband mellan utsatthet och bristande skolresultat. Ungefär en fjärdedel av eleverna i Borås går ut nionde klass med icke godkända betyg i något av kärnämnen.

Intressant att ha med sig i läsningen av rapporten kan vara att Borås stad bara för några år sedan organiserade om från tre stadsdelar till dagens nämndorganisation. Samverkan sågs tidigt som ett sätt att överbrygga avståndet mellan kärnverksamheter och som en möjlighet att kompensera för den förändring i geografiskt fokus som omorganiseringen innebar.

1.1 Tidigare rapporter i urval

1.1.1 Samgranskning med Västra Götalandsregionens revisorer

2015 genomförde Borås Stads stadsrevision tillsammans med Västra Götalandsregionens revisorer (VGR) en granskning av den samverkan som fanns mellan staden och regionen kring barn och ungas psykiska ohälsa. Syftet var att bedöma om samverkan tillgodosåg de lagstiftningskrav som finns på ändamålsenliga insatser för patienten/brukaren. Granskningen var avgränsad till samverkan mellan elevhälsan och individ- och familjeomsorgen i Stadsdelsnämnd Norr, Närhälsan med vårdcentralerna Sjöbo, Fristad och Södra Torget i Borås samt BUP inom Södra Älvsborgs sjukhus. Granskningen visade på en rad brister i samverkan mellan Borås Stad och VGR. Utifrån dessa brister skapades en gemensam handlingsplan för att stärka samverkan mellan parterna.

Regionen genomför 2018 en uppföljningsgranskning med syfte att undersöka i vilken omfattning av regionen beslutade handlingsplaner hade genomförts. Uppföljningsgranskningen begränsades till att granska primärvårdsstyrelsen och styrelsen för Södra Älvsborgs sjukhus. Den visade att utifrån den handlingsplan som togs fram, som en konsekvens av revisionens granskningsrapport 2015, hade styrdokument, riktlinjer och rutiner utvecklats och förtydligats. Vilket bidragit till en utveckling av samverkan mellan parterna. Granskningen kunde även visa att det inte skett någon större förändring avseende sätt att hantera och registrera avvikelser avseende samverkan. Regionens kunde genom granskningen visa att det fanns en vilja och strävan att effektivisera samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa, där barnets bästa ska vara i centrum.

1.1.2 Granskning Borås stads samverkan och förebyggande arbete barn och unga

Området genomlystes av EY under slutet på 2018. Då granskades arbetet vid Fritids och folkhälsonämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och utbildningsnämnden samt Sociala omsorgsnämnden. I revisionsrapporten daterad januari 2019 pekar EY på att det i kommunen bla saknas en övergripande strategisk målbild för det förebyggande arbetet samt samverkan kring denna. Men också att kommunstyrelsen inte fullt ut har tillsett att styrning av det förebyggande arbetet är samordnat på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom fann EY att tydliga definitioner av vad man i kommunen menar med begreppen förebyggande arbete och barn som far illa respektive riskerar att fara illa saknas. Ytterligare en slutsats var att det saknades tydlighet kring hur samverkan ska inkludera externa och privata aktörer.

Föreliggande rapport kan dels ses som en fristående rapport, dels ses som en del två i Borås stads revisorers granskning om samordnade tidiga insatser för barn och unga.

2 Metod

Syftet med denna granskning är att med utgångspunkt i lagstiftning, allmänna råd och lokala styrdokument, bedöma om Borås stads samverkan kring barn och unga i åldern 0-20 år med externa aktörer är ändamålsenligt.

Granskningen har genomförts i tre faser:

- I fas ett genomfördes uppstartsintervjuer med ett urval nämnder samt utredare vid polisen. Konsulten tog del av gällande kommunövergripande riktlinjer och regelverk. Därefter skickades en självvärdering till berörda nämnder i syfte att följa upp huruvida åtgärder vidtagits utifrån av revisionen lämnade rekommendationer i januari 2019. De gavs även möjlighet att lämna underlag till denna granskning.
- Fas två utgjordes av workshops utifrån NÖHRA⁸-metoden med ett urval grupper, såsom bostadsbolagen, lokala samverkansgrupper, och friskolor på grund- samt gymnasienivå. Under fas två djupintervjuades även ett urval nämnders förvaltningsledningar.
- Tredje fasen utgjordes av en analys- och rapportfas som inkluderade en muntlig avrapportering till revisionskontoret kring prioritering av väsentliga slutsatser.

Rapporten överlämnades till beställaren i slutet på januari 2020.

2.1 Revisionsfrågor

Den beskrivna metoden har använts för att besvara följande revisionsfrågor:

1. Finns ändamålsenliga styrande dokument med mål, riktlinjer och rutiner som regelbundet följs upp och revideras kopplat till området?
2. Har berörda nämnders samverkan med privata⁹ (externa) aktörer en tydlig och ändamålsenlig organisation, styrning, ansvarsfördelning och samsyn?
3. Hur säkerställs att Borås Stads arbete inom området även innefattar privata (externa) aktörer, exempelvis fristående skolor?
4. Vilka insatser och aktiviteter genomför Borås Stad inom området och är dessa tillräckliga?
5. Finns tillräckliga resurser för arbetet?
6. Genomförs en kontinuerlig uppföljning, utvärdering och återrapportering till Kommunstyrelsen rörande resultat och effekter av arbetet med eventuella åtgärder som följd?
7. Finns en tillfredsställande samverkan mellan interna och externa aktörer såsom socialtjänst, skola, Västra Götalandsregionen och Polisen?

2.2 Revisionskriterier och indikatorer

Samverkan har granskats generellt utifrån för respektive verksamhetsområdes lagar och regelverk, såsom kommunallagen (2017:725), socialtjänstlagen (2001:453; SOL) och skollagen (2010:800). Samtliga regelverk stipulerar att samverkan ska ske med relevanta parter i syfte att stärka måluppfyllelse och ta tillvara resurser och kompetenser.

I övrigt har följande kriterier eller indikatorer utgjort grund för analys:

- Samverkan med externa parter har granskats utifrån SKL:s guide för investeringar i tidiga insatser för barn och unga (som utgör en del av SKR (tidigare SKL):s projekt Psynek - psykisk hälsa för barn och unga som lanserades 2012, <https://www.uppdrag-psykiskhalsa.se/tag/psynek/> 20191205).

⁸ NÖHRA är en analysmodell där man tillsammans diskuterar fram Nuläge, Önskat läge, Hinder, Resurser samt eventuellt förslag på Aktiviteter.

⁹ Den ursprungliga frågan är ställd med ordet privata, men har under granskningens gång ändrats till externa då det passar bättre med granskningens övergripande frågeställning.

- Analysen grundas på en logik om att fungerande samverkan vilar på ömsesidig respekt, gemensamma och delade mål samt en gemensam vision på övergripande nivå. För att samarbetet ska kunna leda till samverkan, det vill säga verkan och effekt krävs att:
 - huvudmannaskyldigheter är klara, parterna har förutsättningar att ta fram en gemensam plan för arbetet samt att parterna har och visar respekt för varandras kompetens och profession.
 - Regionala samverkans- och stödstrukturer för samordnat genomförande och kunskapsutveckling behöver vara stabila och långsiktigt hållbara för att skapa förutsägbarhet och trygghet över tid.
 - Kan man inte lita på att samverkan bidrar till det som avses minskar incitamenten för att medverka och verksamheterna återgår till "stuprörsarbete".
- Samverkan kring barn och unga kan ske på fyra nivåer - tex kring politisk/nämndnivå (ägande), strategisk nivå (ledning och styrning), kring grupper eller kategorier av barn och unga (exempelvis hemmasittare eller flickor 12-14 år) samt kring individärenden.

2.3 Granskade och intressenter

Följande nämnder har granskats utifrån de ställda revisionsfrågorna.

- Kommunstyrelsen,
- Fritids och folkhälsonämnden,
- Individ och familjeomsorgsnämnden,
- Förskolenämnden,
- Grundskolenämnden,
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden,
- Sociala omsorgsnämnden

Följande aktörer har bidragit med information till den genomförda granskningen: i kommunen verksamma fristående skolor, Västra Götalandsregionen, Polisen och de kommunala bostadsbolagen (AB Bostäder, Fristadbostäder AB, Viskaförshem AB, AB Sandhultsbostäder och AB Toarpshus).

Granskningen har inte belyst övrig samverkan med externa parter såsom civilsamhället eller näringslivet. Primärt är det själva samverkan som granskats, och inte resultaten av samverkan.

Konsultens bedömning är att tillräckliga och ändamålsenliga revisionsbevis har samlats in och utvärderats samt att de stöder slutsatser och bedömningar i den rapport som lämnats.

Granskningen genomfördes av granskningsledare Karin Eduards och medarbetare Jacob Wåhlin. Gunn-Henny Dahl var kvalitetssäkrare samt projektets expert i barn- och folhälsofrågor. Granskningsansvarig var Eva Yng, auktoriserad revisor, samtliga från BDO Mälardalen AB.

3 Kommunens genomförda åtgärder under 2019

Som en del av granskningens första fas fyllde respektive nämnd/förvaltning i en självvärdering i kring vidtagna åtgärder utifrån revisionens lämnade rekommendationer om samverkan kring barn och unga från januari 2019 (se ovan). Inkomna underlag visar att:

1. Kommunen till viss del tagit fram en övergripande strategisk målbild och arbetsätt inom ramen för "Socialt hållbart Borås"¹⁰, ett långsiktigt arbete med målet att minska de stora skillnaderna i människors livsvillkor. Kommunen har erhållit medel från tillväxtverket och i första skedet riktas insatserna mot barn och unga samt kan kopplas till målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga¹¹, en del av visionen Borås 2025¹².
2. Samordning och styrning av det förebyggande arbetet fortfarande har utvecklingspotential. Under året har kommunen genomfört en kartläggning över vilka samverkansfora som finns, vilket visar på en omfattande samverkan på flera nivåer.

Denna kartläggning, tillsammans med andra insatser, kan ligga till grund för en tydligare styrning och samordning i syfte att än bättre använda befintliga resurser. Som denna granskning konstaterar skulle en sådan samordning även kunna leda till strategisk utveckling av samverkan samt ett bättre lärande i verksameters respektive kärnprocesser.

3. I det stora hela saknas fortfarande tydliga definitioner av vad kommunen menar med förebyggande arbete, barn som far illa eller riskerar att fara illa. Samtidigt har varje profession i sin yrkesutövning förhållandevis goda bilder av vilka barn vi pratar om och vad som är ett förebyggande arbete.

Utmaningen är att de aktuella professionerna ser olika behov av lösningar, eftersom de arbetar utifrån olika horisonter och kommer in i olika faser av ett barns utveckling. Det saknas fortfarande en tydlighet kring vad kommunen förväntar sig att samverkan ska leda till för barnen och vilka mål som ska mötas i samverkan. Mål som skulle kunna bidra till att underlätta samverkan och prioriteringar inom densamma.

4. Det saknas fortfarande tydlighet kring hur samverkan ska inkludera externa och privata aktörer, eller hur kommunen kan säkra upp att dessa systematiskt bjuds in och bereds möjlighet att medverka. Varje nämnd gör på sitt sätt och valet av vilka som ska delta i samverkan bygger på historik och kunskap om vilka parter som är möjliga att samverka med.

3.1.1 Konsultens bedömning

BDO konstaterar att arbete pågår för att utveckla området och att mycket samverkan förefaller ske. Men det systematiska arbetet, uppföljning och samordning av samverkan förefaller svagt.

Granskningens primära fynd inom ovan beskrivna fyra områden har fungerat som ingång i den fortsatta granskningen.

¹⁰ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kvalitetresultatochjamforelser/socialhallbartboras.4.3ce6dfa316b8abfe-ace78c8.html> den 8 december 2019

¹¹ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025/strategiskamalomraden/vitargemensamtansvarfor-barnochunga.4.6a80e56d15869d0d313f0d40.html> den 8 december 2019

¹² <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025.4.46966c1e1580c421fba95bf0.html> den 8 december 2019

4 Genomförd granskning

Nedan följer granskningens väsentliga iakttagelser kopplat till ändamålsenlighet i samverkan med externa parter kring barn och unga. I fokus har varit samverkan med polisen, VGR, friskolorna och bostadsbolagen.

4.1 Ändamålsenlighet i styrande dokument, mål och riktlinjer

Borås stad bedriver omfattande arbete i samverkan vilket omtalas på flera sätt, bl.a på kommunens hemsida. Arbetet med samverkan och förebyggande arbete kring barn och unga utgår från målområdet "Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga" i Vision 2025. De strategier¹³ som uttrycks där är:

- Vi gör det möjligt för näringslivet att samverka med skolan kring barns och ungas lärande och växande.
- Vi uppmuntrar och stödjer medborgare och ideella organisationer som bidrar till barns och ungas utveckling och lärande.
- Vi stärker samverkan kring barns och ungas utveckling och lärande såväl inom Borås Stad som mellan kommunen och andra offentliga aktörer.
- Vi utvecklar föräldrastöd för barns och ungas hela uppväxt

Bland annat listas de organ/arenor som kommunen samverkar i¹⁴. Flera intervjuade uppfattar att man har en fungerande tradition för samverkan i kommunen i syfte att tillsammans möta de utmaningar de ser.

4.1.1 Iakttagelser

De tillfrågade nämndernas förvaltningar har inkommit med de styrande dokument som gäller för samverkan kring barn och unga. I det stora hela menar tillfrågade att de styrande dokument och strategier som finns är ett stöd i arbetet, även om de uppfattar att överlappande uppdrag kan förekomma.

Fokus i denna granskning är samverkan med externa parter och där finns riktlinjer och rutiner kring de funktioner eller behov där samverkan faktiskt sker, tex Närvårdssamverkan, Västbus, SSPF¹⁵, lokala grupper mfl.

Målbilden i dessa dokument är inte i alla delar tydlig. Det förblir otydligt vad som ska åstadkommas i samverkan, även om metoder för samverkan är utvecklade och väl fungerande. Intervjuade uppger att det överlag saknas ett övergripande mål som nämnderna kan dela och utifrån det forma sin del av uppdraget så att nämndernas gemensamma arbete ger barn och unga 0-20 år bättre förutsättningar och minskad utsatthet.

Flera av de intervjuade menar att det i samverkan finns möjligheter att tänka nytt och gemensamt hitta nya lösningar, vilket också till viss del görs. Granskningen visar dock att det saknas tydlighet kring hur återkopplingen av lärdomar och utveckling från samverkansorganen till kärnverksamheten ska gå till för att stärka möjligheterna till kvalitetshöjande insatser där.

Stöd för återkoppling och lärande från samverkansorganisationen saknas även på övergripande nivå. Samstyrningen mellan nämndernas olika kärnverksamheter och vad som ska omhändertas var visar utvecklingspotential. Så att insatser och åtgärder samlat kan genomföras på den nivå

¹³ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/visionboras2025/strategiskamalomraden/vitargemensamtansvarfor-barnochunga.4.6a80e56d15869d0d313f0d40.html> den 8 januari 2020

¹⁴ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/samarbetenochnatverk.4.46966c1e1580c421fba96013.html> den 12 januari 2020.

¹⁵ (bla intranet.boras.se › download › 170913 SSPF), samverkan för trygga uppväxtvillkor i Borås stad mellan socialtjänst, skola, polis och fritid.

där de gör mest nytta för barns och ungas behov och utmaningar, antingen inom ramen för grund/kärnuppdrag eller i samverkan med externa parter.

De olika samverkansorganen uppvisar olika mognadsgrad vad gäller uppföljning och revidering av arbetssätt och rutiner och granskarens intryck är att ett systematiskt arbetssätt kan utvecklas. I de lokala grupperna, tex, uppges att det sker en kontinuerlig förbättring i gemensam dialog i samverkansgruppen om det pågående arbetet. Närvårdssamverkan och SSPF följs upp och revideras med viss regelbundenhet av parterna tillsammans.

De som intervjuats kring Närvårdssamverkan ger inte en entydig bild av till vem de kan lyfta avvikelser kopplat till den andre partens aktiviteter i samverkan. Otydlig avvikelshantering kan leda till missade möjligheter att lära från misstag och stärka kvalitet både i samverkan och i genomförande av samordnade insatser.

De olika områdena där samverkan sker strukturerat med externa parter, sker viss uppföljning och avrapportering genom halvårs- och helårsrapportering via samverkansorganisationen. I annan samverkan sker återföringen via förvaltningens egen respektive rapportering. Men det saknas en samordnad uppföljning av samverkan med externa parter, som skulle kunna ligga till grund för prioriteringar av tex resurser. Granskningen visar att samordnad uppföljning och återkoppling, både till etablerade samverkansorganisationer och till den linjeorganisation som är grunden för samverkan, har utvecklingspotential.

4.1.1.1 Systematiskt arbetssätt och Kommunstyrelsens roll

Just vad gäller samverkan med externa parter kring barn och unga sker inte någon samlad kontinuerlig uppföljning, utvärdering eller återrapportering till kommunstyrelsen. Granskningen visar att återrapportering snarare sker utifrån de mål och indikatorer som ställs i verksamhetsstyrningen än kopplat till nämnda strategier om samverkan. Intervjuade uppger dock att kommunstyrelsen under våren kommer göra en samlad uppföljning av arbetet mot barn och unga med stöd av studerande på universitetsnivå. Inom ramen för Socialt Hållbart Borås kommer andra förutsättningar och möjligheter ges för en mer tydlig återkoppling just kring barn och unga.

Under hösten har kommunen genomfört en genomlysning av antal samverkansorgan som man deltar i kring barn och unga. En slutsats som intervjuade drog av detta arbete är att det sker mycket samverkan, men som inte samordnas så att summan av uppdrag och förväntade resultat kan klargöras.

Granskningen visar att Kommunstyrelsen arbetar klassiskt med styrning och uppföljning. Den visar också att Kommunstyrelsen inte antar sitt uppdrag att samordna samverkan kring barn och unga i tillräcklig grad. Vilket i sin tur ökar risken att de olika nämndernas samverkan och insatser inte genomförs mot bakgrund av en delad ambition eller behovsanalys. Kommunstyrelsen antar inte heller sitt uppdrag att tillse att summan av nämndernas insatser kan tillsammans leda till mer fördelaktiga förutsättningar för barn och unga i kommunen. Flera intervjuade menar att det finns nya möjligheter i och med Socialt Hållbart Borås, men att Kommunstyrelsens roll i att samordna arbetet både kan förtydligas och stärkas.

4.1.2 Konsultens bedömning

Den samverkan mellan interna och externa aktörer såsom socialtjänst, skola, Västra Götalandsregionen och Polisen som granskats är överlag tillfredsställande, men brister i vissa delar såsom närvaro, mandat och sekretess. Granskningen visar att det inte är samverkan i sig som är utmaningen, utan i vilken grad kommunen samlat sig och själva tagit ställning till huruvida de insatser som vidtagits är tillräckliga för det egna ansvaret, innan man går in i samverkan.

lakttagelserna ovan pekar mot att det finns ändamålsenliga styrande dokument med mål, riktlinjer och rutiner som regelbundet följs upp och revideras i de områden där samverkan

med externa parter är etablerad. Däremot saknas tydlig målbild för vad samverkan ska leda till eller hur den kompletterar nämndernas respektive kärnverksamheter på bästa sätt.

Samverkan ska fungera som en stödprocess till kärnverksamheten. Det är oklart vem i Borås stad som förväntas tillse att de processer där samverkan kan och bör ske, identifieras. Ett sådant uppdrag borde strategiskt ligga nära de som fastställer vad kärnprocessen ska innehålla, hur det ska genomföras, och hur samverkan kan bli en stödprocess till kärnprocessen, dvs den ordinarie verksamheten. Ett sådant arbete på Kommunstyrelse och nämndnivå skulle med fördel kunna utvecklas.

Granskningen visar att det inte genomförs en kontinuerlig uppföljning, utvärdering och återrapportering till Kommunstyrelsen rörande resultat och effekter av arbetet med eventuella åtgärder som följd vad gäller samverkan med externa parter. Kommunstyrelsens roll vad gäller samordning av samverkan i syfte att öka effektivitet och effekthemtagning kan stärkas. BDO menar att formuleringar i reglementen kring kommunstyrelsens övergripande roll för att samordna samverkan bör förtydligas. Så att samverkan kan leda till stärkta förutsättningar som kompletterar respektive nämnds grund/kärnverksamheten.

Kommunens samverkan genomförs exempelvis i syfte att kompensera för de organisatoriska mellanrum som uppstår mellan förvaltningarnas uppdrag och mandat. BDO vill peka på att det finns en risk att samverkan i sig får växa till som ett sätt att lösa organisatoriska mellanrum snarare än att uppdragen i sig anpassas bättre till helheten. BDO ser att det kan finnas en möjlighet att med en översyn av fördelning av dessa uppdrag och mandat kunna minska de organisatoriska mellanrummen och därmed också minska behovet av samverkan.

4.2 Lämplig organisering för samverkan

Borås stad har elva nämnder som på olika sätt har ansvar för att säkra att barns liv innehåller de fem delar som alla barn enligt SKR behöver¹⁶:

1. Trygga och kärleksfulla vuxna som har förmåga att se och möta barns individuella behov
2. Goda uppväxtvillkor med god kroppslig och psykisk hälsa,
3. En meningsfull fritid som ett led i att utveckla den egna identiteten, träffa likasinnade, uppleva gemenskap och pröva på olika aktiviteter
4. Klara kunskapskraven i skolan för att stärka sina sociala och psykiska förmågor - oavsett individuella förutsättningar och föräldrars bakgrund/utbildningsnivå.
5. Känna delaktighet, ha inflytande och få sina röster hörda, vilket skapar tillit till andra människor och till demokratiska institutioner.

Förutom de sex granskade nämnderna¹⁷ samt Kommunstyrelsen ingår Kulturnämnden, Överförmyndarnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Miljö- och konsumentnämnden samt Lokalförsörjningsnämnden i de som kan ses som att ansvara för, eller bidra till, stärkta förutsättningar för barn och unga.

4.2.1 Iakttagelser

I de granskade delar där samverkan med externa parter är etablerad förefaller en tydlig och ändamålsenlig organisation, styrning och ansvarsfördelning finnas på plats, men inte alltid samsyn.

Kommunens samverkan med externa aktörer kring barn och unga utgörs av flera olika samverkanstrukturer som utgår ifrån respektive förvaltning/nämnd, som familjecentraler och lokala

¹⁶ SKR fd SKL: "Helhetsperspektiv på barns och ungas hälsa, tvärssektoriella politiska arenor" 2017

¹⁷ Fritids och folkhälsonämnden, Individ och familjeomsorgsnämnden, Förskolenämnden, Grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Sociala omsorgsnämnden.

nätverksgrupper. I flera delar är organiseringen tydlig, med funktionell ansvarsfördelning och samsyn, men i andra delar så kan tydligheten saknas.

Några pekade på att allt eftersom de blivit bättre på att genomföra sitt kärnuppdrag (efter omorganisationen från stadsdelar till stadsgemensamma nämnder) har det också blivit tydligare vad de kan samverka kring. De menar att insikten om det egna uppdraget i sin tur kan bidra till att de organisatoriska mellanrummen blir större och behovet av att agera i samverkan ökat.

De externa parter och aktuella samverkansorgan som berörs av granskningen är:

- Polisen: SSPF, BRÅ och EST
- VGR, Västra Götalandsregionen: Närvårdssamverkan och Västbus
- Friskolorna: SYV-nätverk
- Bostadsbolagen: EST

Kommunens förvaltningar har samverkan med dessa externa parter på följande nivåer:

	Strategisk nivå	Organisatorisk och verksamhetsnivå	Barngruppsnivå	individnivå
VGR/BUP	Förekommer	Förekommer	Sällan	Förekommer
Bostadsbolagen	Förekommer	Förekommer	Förekommer	Nej
Friskolor	Nej	Förekommer	Förekommer	Förekommer
Polisen	Förekommer	Förekommer	Förekommer	Förekommer

Intervjuade medverkande i samverkan ser flera vinster med samverkan som inte alltid ligger på effekt och resultatnivå hos barn och unga. Dessa vinster handlar framförallt om att ha fungerande former för samverkan när behov uppstår, att få kännedom om hur andra arbetar med just dessa grupper, samt möjligheter till lärande och utveckling av den egna verksamheten.

Samverkan, dvs samordnade insatser kring barn och unga individers behov uppges fungera men med vissa i granskningen påtalade brister. Med externa parter sker samverkan kring individer¹⁸ med regionen, polisen och friskolorna.

När barn och ungdomsgrupper är tydligt definierade har och kan samordnade insatser skapas, som tex kring missbrukande unga, såsom Minimaria mm. Med externa parter sker sådan samverkan framförallt med regionen och polisen.

På organisation och verksamhetsnivå skapas tex lokala grupper efter behov där parter som arbetar utifrån lokala förutsättningar och utmaningar, kan samverka i fora där kommunen har taktpinnen. Sådan samverkan samordnas av fritids- och folkhälsoförvaltningen¹⁹. Det förekommer också särskilda grupper i utsatta områden, som en strategisk grupp i Viskafors med samverkan med skola.

Samverkan på strategiskt övergripande nivå förekommer med regionen och polisen där behovet är tydligt och att samverkan är etablerad och mogen.

Granskningen visar att det saknas en organisering av samverkan i planeringsstadiet mellan nämnd/förvaltningsledning i syfte att fördela och tydliggöra samverkansbehov för respektive förvaltning i relation till nämndens uppdrag och kärnverksamhet. Dessutom ger nämnd-

¹⁸ Granskningen har inte berört insatser eller åtgärder på individnivå.

¹⁹ <https://www.boras.se/kommunochpolitik/samarbetenochnatverk/lokalsamverkannatverkochoorts-rad.4.121d069a15aa7f1f548f1537.html> den 12 januari 2020

indelningen, som flera pekar på, flera gränser för barnen under deras uppväxt 0-20 år, åldersmässigt och sekretessmässigt. Granskningen visar att det brister i förutsättningar att ge barnen en sömlös omsorg. Det brister också i att säkra upp att det kommunala ansvaret för (ut-satta) barn och unga tas alla dygnets 24 timmar.



Bilden gestaltar en process där Kommunstyrelsen samordnar, sannolikt tillsammans med de nämnder som finns i processen, uppdrag, roller och ansvar för barn och ungas sammanhang 0-20 år, dygnets alla timmar. Bilden belyser att det finns organisatoriska mellanrum i bla överlämning, men också hur svårt det blir för nämnderna var för sig att ha en helhetsbild. Därför blir också processens sista "pil" viktig, uppföljning och återkoppling som kan leda till lärande både för nämnderna var för sig, barnens hela sammanhang, samt hur externa parter kan inkluderas.

Det framkommer att samverkan inte är helt utan motsättningar. Närvaron är inte alltid den önskvärda och det förekommer att personer skickar ersättare som inte har mandat eller inte är insatta, vilket minskar effektiviteten i arbetet. Parter från olika verksamheter kan ha olika syn på vilka insatser som ger bäst effekt och vissa kan vara missnöjda med andras insatser. Man förefaller inte heller i alla delar ha tillräcklig koll på varandras ansvarsområden för att förstå hur man kan bidra till gemensamma resultat i samverkan, tex uttrycker flera viss besvikelse över att socialtjänsten inte medverkar i tidigare skede.

Däremot visar granskningen att de som deltar i samverkan ser, för egen och sin förvaltnings del, ett tydligt syfte med att samverka som ett stöd i arbetet med att tillsammans använda tillgängliga resurser för att värna barn och unga.

4.2.1.1 Externa parter medverkan

Externa parter syn på medverkan presenteras här kort. För mer information, se kapitel fyra.

Granskningen visar att samverkan med tex polisen har potential att samordnas bättre från kommunens sida för att bli effektiv. Nu har de många samverkansytor för polisens del.

Bostadsbolagen uppger sig planera för en boendemiljö som ska kunna passa alla, funktionshindrade, barn, unga, äldre, etc. I några stadsdelar är utsattheten extra stor vilket skapar

utmaningar både för boende och bolag, och för att kompensera för detta, så blir lokala bostadsaktörer viktiga medskapare i en fungerande och trygg närmiljö som kan motverka utsatthet. De intervjuade bostadsbolagen uppger alla att detta är ett viktigt fokusområde för dem och deras verksamhet.

Tillstånd till och granskning av friskolor genomförs av skolmyndigheter samtidigt som dessa skolor oftast verkar i en kommunal kontext. Drygt tolv procent av barnen i Borås går i friskolor på grundskolenivå och elva procent på gymnasienivå. Några av friskolorna ingår i större koncerner, några finns bara i Borås. Granskningen har visat att friskolorna inte medverkar i kommunens strategiska planering för elever i deras respektive åldersgrupper, men att samverkan förekommer i varierande grad på organisatorisk nivå.

Friskolorna medverkar bland annat i samverkansgrupper för skolsköterskor och studie- och yrkesvägledare, där även kommunens personal medverkar. Samtidigt upplever framförallt intervjuade från gymnasiefriskolorna att överlämning kring barn med särskilda behov som byter från en kommunal skola brister. Där de har flera exempel på barn vars behov inte kunnat mötas på grund av okunskap eftersom föräldrar och barn inte regelbundet själva kan uttrycka vilka behov som föreligger eller hur de varit mötta i tidigare skolgång.

Intervjuade från friskolorna menar också att de inte får tillgång till kommunens informationsplattformar på samma sätt som kommunens eller regionens egna skolor. Detta riskerar enligt dem påverka elevers kännedom om vilka skolor och utbildningar de kan välja i skolvalen. Gymnasiefriskolorna upplevde också att det tog lång tid att få klarhet i vilka elever som faktiskt valt deras respektive skolor inför kommande termin, vilket gjorde det svårt att veta hur många lediga platser man hade.

Det framkommer att även kommunernas respektive skolförvaltningar upplever att överlämningen av elever dem emellan inte alltid är funktionell. Det uppgavs förekomma att mottagande nämnd ser andra behov och förutsättningar för barnet, vilket får påverkan på barnets situation. Det framkommer också att exempelvis Förskolenämnden ser utmaningar i att kunna följa upp och komplettera åtgärder de vidtagit för vissa barn i tidig ålder, eftersom de senare faller under en annan nämnds ansvarsområde.

Granskningen visar inte att det finns en strategi för hur friskolorna ska inkluderas i kommunernas arbete för att ge alla kommunens barn likvärdiga förutsättningar att genomföra sin skolgång. Det är upp till varje nämnd att tillse att samverkan sker utifrån de behov som utgår ifrån varje nämnds uppdrag. De strategier som finns för respektive målområde utgör ett stöd i arbetet. Men åtföljs inte av några specifika riktlinjer kring hur respektive nämnd ska tillse att relevanta externa aktörer bjuds in till samverkan kring barn och unga. Intervjuade både inom friskolor och bostadsbolagen pekar också på att de sällan vet vem i kommunen de ska kontakta i olika ärenden. Deras väg in är otydlig vilket kan leda till att kommunen inte får den information som behövs för att i tid kunna vidta relevanta åtgärder.

4.2.2 Konsultens bedömning

Den samverkan som granskats består av flera olika samverkansorgan och strukturer. Överlag har berörda nämnders granskade samverkan med externa parter vid första anblicken en tydlig och ändamålsenlig styrning, ansvarsfördelning och samsyn. Organiseringen i den samverkan som bedrivs kan ses som funktionell utifrån de behov som lyfts. Samtidigt som synpunkter finns på vad som samverkas kring, när i tiden och hur väl de granskade nämnderna tar ansvar.

Det är oklart för granskaren var och vem i Borås stad som bör tillse att de processer där samverkan kan och bör ske, identifieras. Trots uttalade strategier förefaller ett gemensamt arbete mellan de mjuka nämnderna om samverkan med externa parter kring barn och unga

saknas. Nämnderna bör lägga den gemensamma kartan tillsammans för att säkra att kärnprocesserna gör det de ska för att minska barns utsatthet - en del i att genomföra samordnade tidiga insatser är att varje del gör sitt i ett tidigt skede. En samverkan kan med fördel utvecklas där nämnderna tillsammans tar fram mål och riktlinjer för samverkan med externa parter på mer generell nivå, som regelbundet skulle kunna följas upp och revideras.

Granskningen visar att det förekommer nytänkande i samverkan men att återkoppling till kärnverksamheten brister. I samverkan möts kompetenser och professioner kring frågor på ett nytt sätt vilket kan innebära smarta lösningar, lärande och utveckling. Men det saknas systematik kring hur sådana innovativa processer eller lärande ska fungera. Detta kan leda till att effektiviseringsmöjligheter och utvecklingspotential inte tas tillvara.

BDO menar att det kan vara ett problem för barn och unga att skolnämnderna inte har tydliga riktlinjer för hur, om vad och när friskolor ska innefattas i samverkan för att säkra upp alla kommunens barns och ungas rätt till en väl fungerande skolgång.

4.3 Aktiviteter som genomförs i samverkan

Aktiviteter i samverkan som granskats utgör oftast ett komplement till de aktiviteter som genomförs i linjen. Antingen för att skapa bättre förutsättningar för kärnverksamheten eller för att tillsammans med andra genomföra aktiviteter som ligger i gränslandet mellan kärnverksamheter. Alternativt handlar det om att dela upp arbetsuppgifter eller åtgärder, tex kring individer, i syfte att arbeta mer effektivt.

4.3.1 Iakttagelser

Borås stad genomför en rad insatser och åtgärder i samverkan och i kärnverksamheten som ett resultat av samverkan. Men då det saknas en övergripande målbild om vad samverkan med externa parter ska uppnå, för vem, när och hur, så är det svårt att bedöma tillräckligheten. Det är också oklart vilka insatser och åtgärder som förväntas genomföras i samverkan och möjligheterna att med dessa uppnå förändringar eller när i tiden dessa ska uppnås.

Vilka barn som ska omfattas av samordnade insatser, vilka begrepp som ska användas eller vem som ska ha vilken roll är inte alltid tydligt i underlagen. Begreppen är ofta kopplade till profession eller linjeorganisationen snarare än till samverkansfunktionen och kan betyda olika saker för olika professioner. De intervjuade uppger att de är medvetna om detta och att när man uppfattar att begrepp kan vara svåra att förstå eller hantera av andra, diskuteras dessa för att förtydligas.

Granskningen visar att definitionen av barn och unga är beroende av vilka barn som är i fokus i vald samverkan, exempelvis kring flickor med självskadebeteende eller utåtagerande pojkar. Västbus behöver en definition medan SSPF behöver en annan, osv. Granskningen visar inte att det i samverkanskonstellationen råder oenighet om vilka barn som åsyftas, definitioner kan också förändras över tid med behov och fokus i samverkan.

Granskningen visar inte heller att det är helt tydligt definierat inom vilka problemområden som samverkan ska utgöra ett arbetssätt för att komma tillrätta med utmaningar.

Intervjuade menar att majoriteten barn får tillräckligt stöd i klassrummet och av elevhälsan för att klara sig, de blir inte föremål för samordnade insatser. Uppfattningen bland de intervjuade är den att de barn som är föremål för insatser får fördelar av det. Men att kärnverksamheten kan stärkas för att man ska kunna ge fler en god grundnivå för minskad risk för utsatthet. Flera lyfter att det finns en kategori barn däremellan, där ansvaret och vilka insatser som ska vidtas är otydligt, eller att deras behov inte "syns". Skälet till att detta gap uppstår uppges vara två, dels nämndindelningen, som inte stödjer en sömlös resa för barnet

genom det offentliga omhändertagandet 0-20 år²⁰, dels att det inte är i alla delar tydligt vilka kvalitetskrav som ställs i respektive kärnprocess och hur dessa ska uppnås.

Det framkommer att prioritering av insatser ofta sker utifrån behov. Detta kan enligt intervjuade leda till att vissa barn, unga och grupper, genom sitt beteende prioriteras, vilket i sin tur skapar snedvridning i insatsprioriteringen. Fokus på de svåraste ärendena riskerar ta kraft från grunduppdragen, och marginaler för att klara sådana situationer uppges vara bristfälliga. Risken kan vara att man inte hinner sätta in tidiga åtgärder för andra individer eller grupper som i sin tur då får andra problem.

Det saknas avvikelse- och incidenthantering i vissa av de granskade samverkansformerna vilket riskerar att otydligheter kring uppdrag, ansvar och mandat inte lyfts. Flera som är ansvariga för samverkan menar dock att de försöker lyfta när de uppfattar att någon inte agerar som förväntat. Men det finns system för avvikelshantering inom ramen för Närvårdssamverkan, en modell för avvikelshantering i samverkan som skulle kunna implementeras i flera delar.

4.3.2 Konsultens bedömning

Granskningen visar att det är osäkert om Borås Stads portfölj av insatser och åtgärder sammantaget kommer att åstadkomma en förändring som stärker barns och ungas förutsättningar inom relevanta tidsramar. Detta eftersom det är oklart vad som ingår i Borås stads portfölj av insatser, vilken reell förändring som förväntas åstadkommas, för vem eller när. Det är också oklart vilka insatser och åtgärder som finns att tillgå när i tiden för att möta barns utveckling. Detta är viktigt eftersom små insatser redan i tidiga åldrar kan öka barnets motståndskraft på ett helt annat sätt än de insatser som kan genomföras i senare åldrar.

Att hitta rätt för att satsa mer på kärnverksamheten skulle kunna minska behovet av att samverka kring insatser och åtgärder kring barn och unga eftersom behoven sannolikt skulle se annorlunda ut. Att genomföra insatser som stärker barns förutsättningar att vara i skolan och klara kunskapskraven kan vara en sådan insats (god kvalitet i kärnverksamheten). Att också stötta föräldrar och tillse att alla barn har ett omhändertagande dygnet runt kan vara en annan.

4.4 Resursers tillräcklighet

Granskningen har berört resurser ur tre perspektiv - ekonomi, kompetens och tid.

4.4.1 Iakttagelser

Intervjuade menar att det i de flesta fall finns tillräckligt med resurser, kompetens och tid avsatt för samverkan, och att det handlar mycket om hur resurserna används. Däremot menade de intervjuade att resurser för förebyggande och samordnade insatser och åtgärder kring barn och unga inte alltid var tillräckliga.

4.4.1.1 Ekonomi

Både kostnader för samverkan och kostnader för insatser tas på respektive samverkande nämnds budget och resultat. Samverkan budgeteras sällan för i särskild ordning, utan blir en verksamhetsnära driftskostnad. Flera kostnader för samverkan göms inom ramen för ordinarie budgetering av arbetstid och omkostnader. Detta gäller även insatser och åtgärder.

De intervjuade menar att det borde finnas mer ekonomiskt utrymme att arbeta proaktivt i samverkan. Att i högre grad genomföra tidiga samordnade insatser för att minimera risken att barn och unga blir utsatta, vilket det sällan finns tillräckliga resurser för. Det förebyggande arbetet uppges få stryka på foten i konkurrens med sådana insatser som ger direkta kostnader,

²⁰ Åldersindelningen är ett exempel, där olika förvaltningar har olika åldersindelningar vilket kan utgöra ett hinder för god samverkan. Tex byts samverkansparter vid övergångarna mellan olika skolförvaltningar.

som ett barn med behov av stöd från flera parter. De intervjuade uppfattar att detta är kort-siktigt, och att det i sig leder till missade möjligheter att minska kostnader för barnens ut-satthet i det långa loppet.

Intervjuade pekar också på ett bristande samband mellan ekonomi och insatser/åtgärder. Det saknas kalkyler för vad insatser kostar och vilka ekonomiska bidrag de kan skapa när de genomförs. Alternativkostnadsanalyser som även inkluderar effekter av insatser uppges sällan genomföras vid val av insatser. Granskningen visar också att det saknas en strategisk budget-styrning för att motverka ekonomiska styrsystems negativa inverkan på möjligheten att lång-siktigt planera för och stärka barns förutsättningar.

Granskningen visar att insatser och åtgärder som bör genomföras i de organisatoriska mel-lanrummen saknar både budget och resurstilldelning. Detta riskerar leda till att vissa insatser och åtgärder inte kan genomföras eftersom resurser saknas, även om samverkan mellan nämnder och tjänstemän i sig är väl fungerande. Men otydligheter kring fördelning av kostnader kan försvåra samverkan. Några uppger att samverkan fungerar mycket bra ända tills kostnader ska fördelas. Mellan några nämnder har man byggt en struktur där oklarheter i kostnadsför-delning kan lyftas till högre ort.

4.4.1.2 Tid

Flera intervjuade uppger att det finns tillräckligt med tid avsatt för att samverka, och ef-tersom samarbete är ett vedertaget arbetssätt, så sker det naturligt, enligt flera av de inter-vjuade. Däremot finns inte alltid den tid som behövs för att genomföra tillräckliga insatser.

Samtidigt pågår utveckling och lärande i grupperna. Det uppgavs vara ett vinnande koncept att i god tid och i samverkan ta fram mötestider samt att ha en dagordning med tydlig fördel-ning av frågor och punkter för att underlätta att deltagare kom till möten och väl förberedda. Ett annat sätt var att prioritera när under mötet vilka frågor skulle tas så att de som bara omfattade i mindre grad inte behövde delta i hela mötet.

4.4.1.3 Kompetens och förståelse

I det stora hela upplevde de tillfrågade sig inte sakna kompetens.

Samtidigt visar granskningen att parter i samverkan inte har full förståelse för varandras age-rande, vilket kan vara ett tecken på att man inte har tillräcklig insyn och insikt i vad andra professioner och verksamheter gör, hur eller varför.

Några av de intervjuade menade att i praktiken kan de sakna kompetens kring vad som faktiskt är väl fungerande insatser och åtgärder, framförallt för att stötta de mest utsatta och deras familjer. De uppger att det lätt blir så att man gör det man kan och gjort förut, och därför blir samverkan inspirerande. Samtidigt som att samverkan inte uppfattas ge en tillräcklig kompetenshöjning för att komma tillrätta med de utmaningar man står inför med de svåraste ärendena.

4.4.2 Konsultens bedömning

Ekonomistyrning kopplat till samverkan samt insatser/åtgärder kan förbättras.

Det är tydligt att Borås stad har möjligheter att skärpa övergripande samordning och priori-tering även vad gäller resursfördelning och samverkan i syfte att kunna genomföra insatser och åtgärder där de gör som mest nytta för barn och unga. Att möta barnen tidigt i deras väg mot utsatthet är ett sätt att investera i barns framtid. Detta borde kunna möjliggöras genom tex en budget för barn och unga som omfattar en mandatperiod eller dylikt.

Nämndövergripande behovsanalys kring samverkan kopplat till de strategier som finns i målbild 2025 borde kunna ske på politisk nivå inför varje budgetprocess - för att prioritera kostnader för kärnverksamhet respektive samverkan så att insatser kan göras där de får mest effekt för lägsta kostnad. Man måste se nyttan i tidiga samordnade insatser trots för stunden ökade kostnader. BDO kan ana att kommunen balanserar mellan prioritering på kort och lång sikt. Där höga kostnader för utsatta barn idag i står emot behovet av att stärka de olika nämndernas kärnverksamheter. Men också emot möjligheten att satsa mer på förebyggande arbete i syfte att minska framtida barns utsatthet och därtill kopplade kostnader.

Möjligheten med samlad budgetprocess för mandatperioden skulle kunna ge bättre möjligheter att satsa på förebyggande och samordnade tidiga insatser på ett kommungemensamt sätt i samverkan med externa parter kring barn och unga 0-20 år.

5 Externa parter syn på samverkan med kommunen

Nedan följer kortfattade noteringar kring externa parter syn på kommunens samverkan med dem kring barn och unga som framkommit framförallt i intervjuer och workshops utifrån NÖ-HRA-modellen.

5.1 Friskolorna

De friskolor med gymnasieutbildningar som finns i Borås stad upplever att de samverkansmöjligheter som finns är för få. Framsteg har gjorts det senaste året genom gemensamma utbildningar kring bl.a. drogmissbruk. Den möjlighet till samverkan som friskolor som bedriver grundskoleverksamhet har genom att vara inbjudna till områdesnätverken finns inte för gymnasieskolorna. Däremot blir de inbjudna till ett möte varje termin för återrapportering av hur verksamheten går.

Gymnasiefriskolorna upplever även att det är svårt att nå ut till de högstadielärover som står inför valet att välja gymnasium och menar att det inte ger barnen en ärlig chans att välja rätt utbildning för just dem. Om inte informationen är tillräckligt finns en risk att valet av gymnasium blir svårare och eleven får inte samma möjlighet att må bra och trivas i skolan. Trots flera försök till att skapa samverkan, bland annat genom att erbjuda en gemensam gymnasie-mässa, har kommunen valt att inte möta dem.

Skolorna uttrycker en viss oro angående de elever som inte uppnår full behörighet till gymnasiet. Tidigare har friskolorna haft en bra kontakt med kommunen angående dessa och på så vis kunnat erbjuda dessa elever en plats på skolan med extra stöd, men efter att kontaktpersonen bytt tjänst finns det en viss oklarhet till vem de ska vända sig. De anser att det är extra viktigt att dessa elever som från början är utsatta måste få den hjälp de är berättigade till för att kunna gå vidare och starta sin gymnasieutbildning, annars menar de att det är lätt att eleven hamnar i utanförskap.

De intervjuade uppger att ett problem i samverkan mellan kommunen och gymnasiefriskolorna är överlämningen av elever. Idag finns inget system för hur överlämningen ska ske mellan grundskola och fristående gymnasieskolor. Bristen har bidragit till att elever med speciella behov inte fått de extra insatser som de behöver i tid och i vissa fall har eleven hoppat av sina gymnasiestudier innan informationen om behovet kommit fram till skolan.

Friskolorna upplever även en problematik i antagningsprocessen. Eleverna behöver idag inte aktivt tacka nej till en plats på skolan även om de valt en annan skola. Det har bidragit till att skolorna har svårt att resursplanera för terminerna då de inte vet hur många elever som tackat ja till andra skolor och inte kommer börja sin utbildning hos just dem.

Friskolorna upplever även att samverkan med socialtjänsten är bristfällig idag. Det går snabbt att få en kallelse efter orosanmälan. Men flera upplever att socialtjänsten inte alltid gör sitt yttersta för att hjälpa familjen, med stöd i frivillighetsprincipen enligt SOL, även om skolan upplever att det inte handlar om problem kopplade till skoldagen eller inläring. De vet inte heller alltid till vem de ska vända sig till och menar att samverkan hade gynnats av en större tydlighet kring detta.

5.2 De kommunala bostadsbolagen

Idag har de kommunala bostadsbolagen i kommunen olika samverkanspunkter med Borås stad. I det fallen då bolaget äger bostäder och fastigheter utanför stadens centrum består samverkan om att finna bra och effektiva lösningar på hur skolor, förskolor och andra kommunala byggnader ska byggas. Med det större av bolagen, som har fastigheter i stadens centrum, finns en större samverkan, både vad gäller kommunen och andra externa parter så som polisen.

Den bristen på samverkan mellan de bolag som finns på de mindre orterna, tror bolagen går att härleda till att problem med hyresgäster är relativt nytt och i vissa fall förekommer inga problem alls. Men på det orter där problem med barn och unga nu har uppstått, sker samverkan med polisen. Den samverkan handlat mycket om vad och hur bostadsbolagen kan göra för att få stopp på problemen.

Flera av bolagen ingår i de områdesnätverk som finns runt om i staden, dessa är dock inte fokuserade på just barn och unga utan verkar för hela områdena förbättring. Där barn och ungas miljö blir en del av samverkan.

Bolagen upplever inte att samverkan är proaktiv utan uppstår då barn och unga i deras område skapar problem. Bolagen vet dessutom inte till vem de ska vända sig i kommunen när barn och unga har ställt till med problem i deras område.

På vissa orter har bolaget själva skapat samverkanspunkter med skolorna genom att vara på plats och informera om nybyggen och få inspiration av barnen för att skapa trivsamma miljöer. De tror att på så vis skapas en ömsesidig respekt för varandra och genom detta kan vandaliseringen bli mindre runt om i de olika områdena.

Bolagen som bedriver sin verksamhet i de centrala delarna av Borås har haft en större samverkan en längre tid med kommunen men även de föreningar som finns i de olika områdena. De har varit med och sponsrat resor för ungdomar. Dessa ungdomar har i sin tur hjälpt bolagen hålla rent runt om i områdena. Vilket i deras mening bidragit till en stolthet kring området bland de unga.

Det finns en vilja bland bostadsbolagen att få en fungerande samverkan med kommunen, men de upplever att kommunen idag är för kortsiktiga och arbetare inte tillräckligt proaktivt för att få en fungerande miljö för alla medborgare.

5.3 Polisen

Polisen upplever att viljan till att samverka är god och det finns flera forum där samverkan idag sker på ett tillfredställande sätt. De upplever dock att målet med samverkan är något vagt vilket medfört att definitionen av samverkan ser olika ut beroende på vilket forum de befinner sig i.

De önskar att möjligheten till att sammankalla till SSPF nyttjandes mer frekvent, då det är de samlade insatserna som gör skillnad för barnet. Kommunen är i polisens mening bra på att genomföra punktinsatser men sämre på att genomföra de stora strukturella åtgärderna.

Polisen upplever även att kommunen skulle kunna vara mer eftertänksamma när de skapar mötespunkter för de unga. Polisens upplevelse är att Mötesplatserna (öppen fritidsverksamhet), trots goda intentioner, riskerar att bli samlingsplatser för kriminella element. Polisen hade hellre sett att fritidsverksamhet för barn och unga hade varit ålderssatt, för att minska risken att Mötesplatsen blir en potentiell "rekryteringsyta" för kriminella nätverk. Polisens upplevelse är att personalen på dessa mötesplatser i dagsläget är hårt ansatta och behöver mycket stöd från både CKS²¹ och Folkhälsoförvaltningen (FOF) för att fullgöra sitt uppdrag utifrån de förutsättningar som i dagsläget råder. Önskvärt hade varit att CKS och FOF hade ett bättre samarbete än vad som finns idag.

I det EST²²-arbete som sker med 2 veckors mellanrum upplever de att återkopplingen är god men menar att samverkan mellan CKS och FOF hade gett metoden och samverkan mer kraft.

²¹ centrum för kunskap och säkerhet, <https://www.boras.se/kommunochpolitik/kommunensorganisation/forvaltningar/stadsledningskansliet/centrumforkunskapochsakerhet.4.143f48f4158d2c5dae29ae0f.html> den 21 jan 2020

²² Staden har ett samarbete med Polisen och AB Bostäder för att utveckla den så kallade EST-modellen, Effektiv samordning för trygghet. EST-arbetet fokuserar främst på den fysiska miljön och syftar till att skapa trygga offentliga miljöer.