

Samverkan för barn och unga

En utvärdering av Norrbus-överenskommelsen i Norrbotten



2019-06-27

Anders Rånlund, Karin Hovlin



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	3
2.	Inledning.....	5
2.1.	BAKGRUND.....	5
2.2.	SYFTE OCH HUVUDSAKLIGA FRÅGESTÄLLNINGAR	5
2.3.	METOD OCH GENOMFÖRANDE.....	5
2.4.	DISPOSITION	7
3.	Norrbussamverkan – hur är det tänkt att fungera?.....	8
3.1.	VARFÖR NORRBUS?	8
3.2.	BÄRANDE PRINCIPER I NORRBUS	8
3.3.	VILKA ÄR DET SOM OMFATTAS AV NORRBUS?	9
3.4.	ORGANISERING OCH STYRNING AV NORRBUS	11
3.5.	NORRBUSMÖTEN – KÄRNAN I ARBETET	13
3.6.	NÅGRA REFLEKTIONER.....	14
4.	Samverkan i nuläget	16
4.1.	NORRBUS LEVER.....	16
4.2.	HUR TILLÄMPAS NORRBUS RUNT OM I LÄNET?	16
4.3.	DE TRE AKTÖRERNAS ROLL OCH AGERANDE	21
4.4.	STRUKTUREN FÖR STYRNING OCH STÖD	25
4.5.	BLIR DET BRA FÖR DE UNGA?	30
5.	Slutsatser och analys	33
5.1.	ÄR NORRBUS FORTFARANDE RÄTT TÄNKT?	33
5.2.	HAR NORRBUS RIGGATS PÅ ETT BRA SÄTT?	35
5.3.	SAMVERKAR RÄTT AKTÖRER PÅ RÄTT SÄTT?	36
5.4.	RESULTATEN FÖR BARNEN OCH DE UNGA.....	38
6.	Governos rekommendationer	40
6.1.	REVIDERING AV ÖVERENSKOMMELSEN.....	40
6.2.	SÄKRA DEN HIERARKISKA STRUKTUREN.....	42
6.3.	CENTRALT STÖD NÖDVÄNDIGT	43
6.4.	NYLANSERING AV NORRBUS	43
	Bilagor	45
	BILAGA 1 – REFERENSER	45
	BILAGA 2 – INTERVJUPERSONER	46
	BILAGA 3 – DELTAGARE I WORKSHOP	47
	BILAGA 4 – ENKÄT	48



1. Sammanfattning

Region Norrbotten och länets 14 kommuner har sedan 2008 en överenskommelse för samverkan kring barn och unga, Norrbus, en överenskommelse som uppdaterades 2013. Länsstyrgruppen, som tar initiativ till och bereder frågor till den politiska samverkansberedningen, har beslutat att genomföra en utvärdering av Norrbussamarbetet och Governo AB har fått uppdraget. Syftet med uppdraget har varit att ge en god bild av:

- ✦ Om tillräcklig samverkan sker på tidig nivå mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård för barn och unga i Norrbotten.
- ✦ Vilka förklaringar som finns till varför samverkan inte sker i tillräcklig utsträckning (om detta upplevs vara fallet).
- ✦ Vilka åtgärder som är önskvärda att vidta inom ramen för Norrbus för att förbättra samverkan.

Governo har i huvudsak genomfört utvärderingen genom en enkät till medarbetare och chefer inom skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård samt intervjuer med chefer på olika nivå hos de tre aktörerna för att fördjupa förståelsen för hur Norrbus fungerar.

Samverkan enligt Norrbus gäller barn och unga med omfattande och komplexa stödbehov. Det är först när en aktör bedömer att man inte själv har kapacitet att ge den unge tillräckligt stöd som norrbussamverkan aktualiseras. Norrbus omfattar således endast en mindre del av de åtgärder som erbjuds unga i Norrbotten varje år. Dessa ärenden hör dock vanligen till de mer resurskrävande varför de ändå har stor betydelse för aktörerna.

Samverkan bygger på tre huvudsakliga moment. Först sker ett möte mellan aktörerna och barnet/den unge/vårdnadshavarna. Resultatet av diskussionen dokumenteras i en samordnad individuell plan (SIP). Därefter är det upp till de berörda aktörerna att var för sig eller tillsammans genomföra de överenskomna åtgärderna.

Governos huvudsakliga slutsatser är de följande:

- ✦ Samverkan enligt Norrbusöverenskommelsen är fortfarande levande och framstår för aktörerna som det rätta och eftersträvarsvärda sättet att arbeta med målgruppen barn och unga med konstaterade behov av stöd
- ✦ Det stöd och den hjälp för samverkan som vi uppfattar ha funnits när Norrbus infördes, förefaller successivt ha försvunnit med åren och många upplever att det finns svagt stöd från de olika samverkansgrupper av chefer som finns på kommun-, länsdels- och länsnivå.
- ✦ Trots en positiv inställning till Norrbus finns det idag större eller mindre problem med samverkan i praktiken i flertalet av Norrbottens kommuner.
- ✦ Norrbus har alltså under sina tio år använts för SIP-samverkan kring individer med omfattande stödbehov, eller när risk för sådant har identifierats. Vi har inte i något fall hört talas om att Norrbus har kopplats till samverkansinsatser riktade till grupper av barn och unga eller till generella eller förebyggande insatser. Inte heller



förekommer det någon större diskussion om på vilket sätt Norrbus leder fram till tidiga insatser. Fokus förefaller alltså helt ligga på att få samverkan kring SIP att fungera.

- ✦ Inom vården finns det ett flertal olika verksamheter som kan fylla samverkansbehovet inom Norrbus. Den vanligaste parten i norrbusmötena har kommit att bli BUP medan den naturliga ingången i vårdkedjan normalt är primärvårdens hälsocentraler, familjecentraler och ungdomsmottagningar. Frågan är om detta är en effektiv ordning och om det var så det var tänkt ursprungligen.
- ✦ Skolans perspektiv på barn och unga med problem skiljer sig till viss del mot de två övriga aktörerna. Skolan har primärt ett grupperspektiv på sina elever där målet är att alla elever ska klara kunskapsmålen. Elevhälsans uppdrag är generellt och förebyggande snarare än individuellt och insatsorienterat. Det senare perspektivet präglar dock rollen för socialtjänst och sjukvård. En iakttagelse från utvärderingsarbetet är att dessa skillnader i roller inte förefaller vara så uppenbara i samverkansarbetet. Aktörerna har inte alltid så stor kunskap om varandras roller i arbetet med barn och unga.
- ✦ Norrbusöverenskommelsen syftar till att ge de barn och unga ett så bra stöd som möjligt. Om aktörernas samverkan faktiskt leder till detta resultat är svårt att ha en uppfattning om. Eftersom det inte funnits någon samlad och tillförlitlig uppföljningsmodell inom Norrbus blir det närmast omöjligt att fånga resultaten ur de unga och deras anhörigas perspektiv.

Governos iakttagelser och analys leder i rapporten fram till några rekommendationer med syfte att säkerställa att det som är vunnet med de tio gångna årens arbete med Norrbus inte förloras. En revitalisering av norrbussamverkan föreslås ske genom att revidera och modernisera själva överenskommelsen samt genomföra en särskild satsning som riktar uppmärksamhet mot Norrbus och får berörda aktörer att aktualisera både kunskap och intresse för samverkan kring barn och unga.

Parallellt med detta bör säkerställas att det finns fungerande samverkansgrupper i alla kommuner och länsdelar. Den komplexa samverkansprocess som Norrbus innebär behöver dessutom ett sammanhängande externt stöd för att kunna fungera något sånär likartat, kontinuerligt och över hela länet. Uppgiften för ett sådant stöd blir att följa norrbusarbetet över länet och att vid behov fungera som processtöd, formulera vägledningar, hålla utbildningar och agera som allmänt smörjmedel i processen.



2. Inledning

2.1. Bakgrund

Region Norrbotten och länets 14 kommuner har sedan 2008 en överenskommelse för samverkan kring barn och unga, Norrbus, en överenskommelse som uppdaterades 2013. Parter var dåvarande Norrbottens läns landsting och Kommunförbundet Norrbotten, och överenskommelsen godkändes av socialnämnder och barn- och ungdomsnämnder i de 14 berörda kommunerna, samt av landstingsstyrelsen.

Norrbusöverenskommelsen bygger på några grundläggande antaganden om hur samhället ska erbjuda en god hjälp till barn och unga. Genom en samordning av resurser och arbetsinsatser antas samhällets möjligheter förbättras när det gäller att erbjuda insatser av god kvalitet som motsvarar de behov som finns. Det anses också vara bra både för barnen, familjen och för samhället att hjälpa barn och unga som har problem så tidigt som möjligt.

Länsstyrgruppen, som tar initiativ till och bereder frågor till den politiska samverkansberedningen, har beslutat att genomföra en utvärdering av Norrbussamarbetet. Governo AB har fått uppdraget att genomföra utvärderingen och föreliggande rapport utgör redovisningen av detta uppdrag.

2.2. Syfte och huvudsakliga frågeställningar

Syftet med uppdraget har varit att ge en god bild av:

- ✦ Om tillräcklig samverkan sker på tidig nivå mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård för barn och unga i Norrbotten.
- ✦ Vilka förklaringar som finns till varför samverkan inte sker i tillräcklig utsträckning (om detta upplevs vara fallet).
- ✦ Vilka åtgärder som är önskvärda att vidta inom ramen för Norrbus för att förbättra samverkan.

Följande huvudsakliga frågeställningar har utgjort utgångspunkter för uppdraget:

- ✦ Hur definieras samverkan inom Norrbus?
- ✦ I hur hög grad och på vilket sätt sker samverkan när ett barn eller ungdom behöver det?
- ✦ Känner verksamheterna till Norrbus och följer man modellen?
- ✦ Hur skapas incitament för samverkan inom region och kommuner?

2.3. Metod och genomförande

Uppdraget har genomförts i fyra faser under perioden november 2018 – juni 2019. Arbetet har haft följande organisering:

- ✦ Beställare: Länsstyrgruppen (Region Norrbotten & Norrbottens Kommuner)



- ✦ Kontaktpersoner: Kirsti Jussila, Region Norrbotten och Benitha Eliasson, Norrbottens Kommuner
- ✦ Arbetsgrupp: Norrbottens Kommuner: Eva Lakso, Annika Henriksson, Benitha Eliasson. Region Norrbotten: Bodil Larsson, Kirsti Jussila.
- ✦ Projektledning: Anders Rånlund (uppdragsansvarig) och Karin Hovlin, Governo AB

Fas 1: Under projektstarten planerades projektet. Här genomfördes bland annat startmöte med arbetsgruppen där vi preciserade syfte, frågeställningar och upplägg av arbetet inklusive vissa metodval. Inläsning och identifiering av intervjupersoner utgjorde ytterligare aktiviteter. En samlad projektplan utarbetades.

Fas 2: kartläggning och fördjupning, genomfördes datainsamling. Inledningsvis skedde en genomgång av relevanta dokument (se bilaga 3 för lista över referenser). Därefter gjordes en mer omfattande datainsamling som bestod av dels en enkät, dels intervjuer.

Enkäten syftade till att få ökad kunskap om hur medarbetare och chefer inom skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård arbetar med samverkan, hur de ser på Norrbus och vilket stöd som barn och unga med behov av hjälp får i praktiken. Det är både många och stora organisationer som samverkar inom ramen för Norrbus och det är en utmaning att få tillgång till kontaktuppgifter till respondenter. Denna utmaning hanterades genom att kontaktpersonerna på Region Norrbotten respektive Norrbottens Kommuner skickade enkäten till ett stort antal chefer i sina respektive organisationer med en uppmaning att skicka enkäten vidare till medarbetare som kommer i kontakt med norrbussamverkan.

Detta tillvägagångssätt har givetvis nackdelen att vi inte vet hur många som har nåtts av enkäten och det är således inte möjligt att avgöra svarsfrekvensen. Vår bedömning är dock att enkäten fått en relativt god spridning. Vid intervjutillfällena – se nedan – har vi exempelvis följt upp och i flertalet fall har respondenterna uppgivit att man skickat vidare enkäten. Vidare har vi respondenter från samtliga kommuner. Vi kan dock konstatera att respondenterna fördelar sig jämnt mellan chefer och medarbetare. Hade samtliga chefer skickat enkäten vidare till sina medarbetare borde andelen medarbetare ha varit högre. Här kan det vara så att cheferna inte uppfattade uppmaningen att skicka vidare eller av någon annan anledning inte skickade vidare. Totalt fick vi 221 svar.

	Antal	Andel
Chefer	110	50 %
Medarbetare	111	50 %
Skola	91	41 %
Socialtjänst	57	26 %
Sjukvård	73	33 %

Figur 1: Enkät svar, antal och andelar



Den andra delen av datainsamlingen utgjordes av intervjuer för att fördjupa förståelsen för hur Norrbuss fungerar, inte minst i ett ledningsperspektiv. Intervjupersonerna identifierades i nära samarbete med uppdragsgivaren. Governo föreslog vilka yrkesroller och funktioner som borde intervjuas och arbetsgruppen identifierade namnen på de konkreta intervjupersonerna. Totalt genomfördes 25 intervjuer på telefon eller Skype (se bilaga 1 för en lista över intervjupersoner).

Avsikten var att också genomföra ett fåtal intervjuer med representanter från målgruppen för Norrbussamverkan: barn, unga och deras anhöriga. Vid projektstarten konstaterades att det ofta är svårt att identifiera intervjupersoner i denna målgrupp och beslut fattades att försöka nå dem via intervjupersonerna i kommuner och regionen. Vid intervjuerna har vi därför ställt frågan om intervjupersonerna i sin roll har kontakt med barn, unga eller anhöriga som de tror skulle vara intresserade av att dela med sig av sina erfarenheter. Om så har varit fallet har vi bett dem att förmedla vårt intresse att genomföra en intervju. Dessvärre har detta gett få resultat. I en handfull fall har intervjupersonen bedömt att man har familjer som skulle kunna tänkas vara intresserade vilket dock resulterat i endast ett positivt svar. Här lyckades vi inte komma i direkt kontakt med familjen. Vi har således inte genomfört några intervjuer med själva målgruppen för Norrbussamverkan. Tyvärr innebär det att möjligheterna att dra slutsatser om resultat och effekter av norrbussamverkan blir begränsade. Däremot är det vår bedömning att slutsatserna kring hur själva samverkan fungerar inte har påverkats nämnvärt.

Vidare genomfördes ett arbetsmöte med arbetsgruppen i fasen.

Fas 3: Analys och rapport, har omfattat ett fördjupat analysarbete, rapportskrivning samt genomförande av en workshop med arbetsgruppen och ett antal nyckelpersoner (för deltagare i workshop, se bilaga 2). Vid workshopen stämde vi av nulägesanalysen samt diskuterade vissa knäckfrågor och förslag till vägar framåt. Efter denna workshop utarbetades en preliminär version av slutrapporten.

Fas 4: projektavslutet, innebar faktagranskning av rapporten, framtagande av slutlig version samt ett avslutande möte med arbetsgruppen för att redovisa resultatet i relation till de mål som formulerats för uppdraget. Vidare skedde presentation för beställaren.

2.4. Disposition

Rapporten är disponerad enligt följande. Efter denna inledning följer ett kapitel med en beskrivning av innehållet i och hur arbetet Norrbussöverenskommelsen lagts upp. I kapitel 4 redovisar vi resultat från enkät och intervjuer och en bild av hur norrbussamverkan fungerar i dagsläget. I kapitel fem görs en samlad analys och vi drar vissa slutsatser. Det avslutande kapitel 6 innehåller Governos rekommendationer.



3. Norrbussamverkan – hur är det tänkt att fungera?

I detta kapitel ger vi en bild av innehållet i Norrbussöverenskommelsen och hur samverkan är tänkt att fungera.

3.1. Varför Norrbus?

Norrbus är en överenskommelse mellan Region Norrbotten och Norrbottens 14 kommuner. Bakgrunden till överenskommelsen var ett placeringsärende i en mindre kommun som riskerade att sluka hela IFO-budgeten. Utifrån denna händelse startade en diskussion om behovet att samverka och ur detta föddes idén om Norrbus. Det grundläggande syftet är att åstadkomma tidiga och samordnade insatser för de barn och unga som är i behov av åtgärder från fler än en aktör. Överenskommelsen träffades första gången 2008 och reviderades 2013. Den gäller barn och unga upp till och med 20 års ålder. 2010 kompletterades överenskommelsen med gemensamma riktlinjer som också reviderades 2013.¹

När Norrbussöverenskommelsen sjösattes genomfördes i länsdelen Östra Norrbotten särskilda insatser. Anledningen var att Östra då ingick i SKL:s modellområdesprojekt.² Detta var ett projekt som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) drev under 2009–2011 och som syftade till att bedriva ett utvecklingsarbete avseende första linjens vård och omsorg för barn och ungdomar med psykisk ohälsa och psykisk sjukdom, "Modellområdesprojektet – psykisk hälsa barn och unga". Detta innebär att man fick olika typer av stöd för att utveckla arbetet kring barn och unga, vilket även underlättade genomförandet av Norrbusmodellen.

3.2. Bärande principer i Norrbus

Målet för norrbussamverkan beskrivs i överenskommelsen som

Målet för arbetet kring barn och unga i Norrbottens län är att alla barn och unga har ett sådant stöd att de i möjligaste mån kan fostras, bo och leva i sin familj och vara kvar i sin grupp/klass som de tillhör.

¹ Norrbus – Gemensamma riktlinjer för samverkan kring barn och unga, 2013-04-23

² Se MODELLOMRÅDESPROJEKTET – PSYKISK HÄLSA BARN OCH UNGA Slutredovisning för perioden 2009 – 2011, SKL 2012



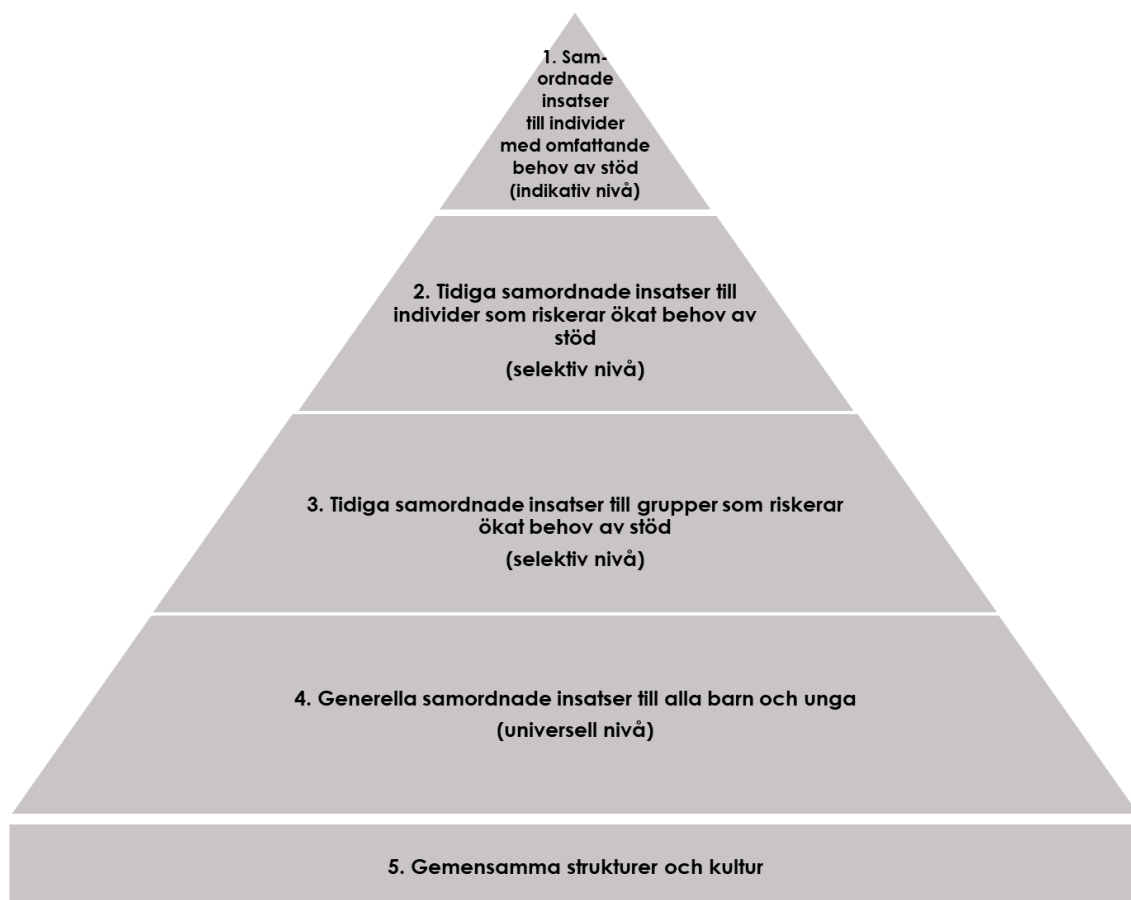
Överenskommelsens innebörd kan sammanfattas i ett antal principer om arbetet kring barn och unga:

- ✦ Överenskommelsen gäller unga med behov av stöd från mer än en aktör
- ✦ Samverkan syftar på individuellt stöd
- ✦ Ju tidigare en åtgärd sätts in desto bättre
- ✦ Samverkan utgår från att varje aktör ansvarar för sitt grunduppdrag och sina kostnader
- ✦ Individsamverkan behöver styras och stödjas på olika hierarkiska nivåer för att fungera väl
- ✦ Samverkan är till för barnets/den unges/familjens bästa

Utifrån dessa principer innebär det att samverkan enligt Norrbus gäller barn och unga med omfattande och komplexa stödbehov. Det är först när en aktör bedömer att man inte själv har kapacitet att ge den unge tillräckligt stöd som norrbussamverkan aktualiseras. Norrbus omfattar således endast en mindre del av de åtgärder som erbjuds unga i Norrbotten varje år. Dessa ärenden hör dock vanligen till de mer resurskrävande varför de ändå har stor betydelse för aktörerna.

3.3. Vilka är det som omfattas av Norrbus?

Inledningsvis kan det vara av värde att tydligare definiera vilka barn och unga som ingår i den tänkta målgruppen för Norrbus. Nedanstående modell används av Governo i ett uppdrag att utvärdera ett regeringsuppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen. Regeringsuppdraget går ut på att stödja 36 utvecklingsarbeten runt om i landet som försöker finna former att ge tidiga samordnade insatser (TSI) till barn och unga, alltså snarlikt vad Norrbus handlar om. För att definiera vilka målgrupper de 36 utvecklingsarbetena inriktar sig emot är modellen användbar. Inom parentes i pyramidens fyra segment återges också hur målgrupperna kan kopplas till de tre klassiska insatsnivåerna inom folkhälsovetenskapen, universell, selektiv och indikativ nivå. Enligt denna indelning är det framförallt på selektiv nivå som TSI-insatserna återfinns.



Figur 2: Målgruppsindelning av barn och unga i behov av samordnade insatser

Modellen visar fem olika nivåer där den översta nivån illustrerar de samordnade insatser som görs för barn och unga med bekräftad problematik, som ofta redan tar del av insatser från de olika aktörerna. Nästa nivå står för tidiga samordnade insatser som riktar sig till barn och unga med ökad risk och där fokus är att förhindra en eskalering av behov. Här är fokus planering och insatser runt en enskild individ eller familj. Den tredje nivån innebär, till skillnad från nivån över, tidiga samordnade insatser som riktar sig till specifika *grupper* av barn och unga, till exempel barn och unga som bor i vissa geografiska områden eller som har en särskild funktionsnedsättning. Den fjärde nivån illustrerar generella insatser som riktar sig till alla barn och unga. Dessa kan till exempel bestå av hälsofrämjande och förebyggande insatser som görs övergripande i en region eller kommun.

Slutligen visar modellen en femte, grundläggande nivå som handlar om samordning för att skapa gemensamma strukturer och en gemensam kultur mellan de olika aktörerna. Det handlar dels om att ta fram gemensamma överenskommelser och rutiner, dels om att skapa en ökad förståelse och tillit inför respektive aktörs uppdrag och kompetens. Detta utgör grundläggande förutsättningar för en fungerande samverkan och därmed ofta nödvändiga för att samordnade insatser ska komma till stånd.



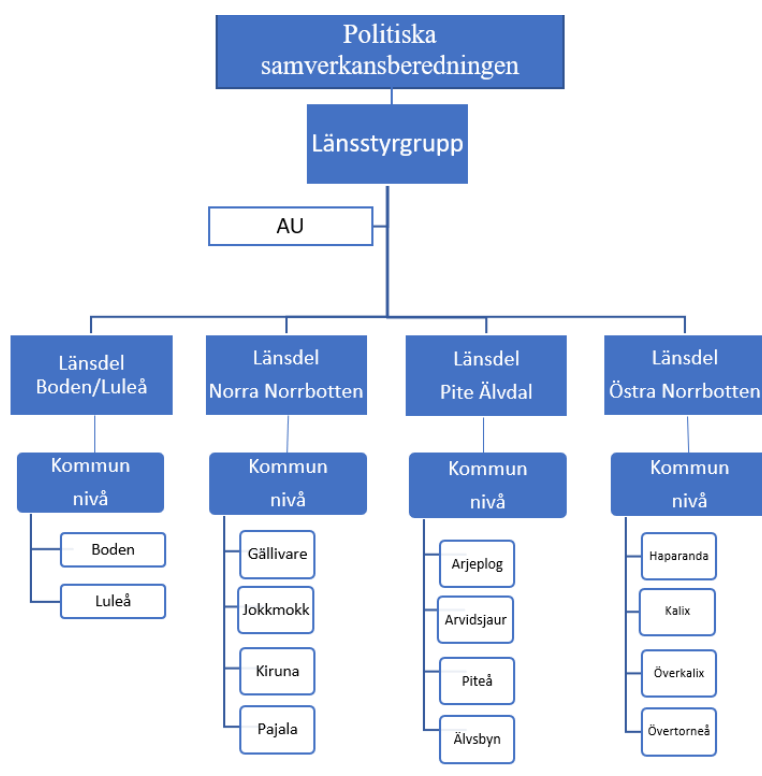
Frågan är var Norrbus befinner sig i denna modell? Av själva pyramidens fyra nivåer 1 – 4 kan det konstateras att Norrbus inte vänder sig till barn och unga inom nivå 3 och 4. Nivå 4 som handlar om förebyggande och generella samordnade insatser och nivå 3, som vänder sig mot specifika grupper, överensstämmer inte med Norrbus inriktning mot samverkan kring individer med konstaterade behov av stöd. Att Norrbus avser barn och unga på nivå 1 står klart. Om detsamma gäller nivå 2 går inte att entydigt säga utifrån norrbusöverenskommelsens skrivningar. Vi får återkomma till denna fråga efter vår genomgång av hur man faktiskt arbetar med samverkan runt om i Norrbotten i kommande kapitel.

3.4. Organisering och styrning av Norrbus

Norrbus är en överenskommelse mellan två typer av huvudmän: kommuner och regionen. Samverkan avser dock tre aktörer, två kommunala i form av skola och socialtjänst samt en regional, hälso- och sjukvården.

Region Norrbotten och Norrbottens Kommuner har en överenskommelse om organisering av länsstyrgruppens samverkan inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola.³ Det handlar om att etablera gemensamma strukturer och upparbetade processer för att åstadkomma en hållbar och stabil samverkan. Inom överenskommelsen finns fyra prioriterade fokusområden: barn och unga, vård och omsorg av äldre, psykisk hälsa samt främjande och förebyggande åtgärder. Denna organisering av samverkan är alltså den som gäller för Norrbus. Samverkansorgan finns på tre nivåer: läns-, länsdels- och kommunnivå.

³ Överenskommelse om organisering av länsstyrgruppens samverkan inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola, mellan länets kommuner och Region Norrbotten, 2018-02-08



Figur 3: Organisation av samverkan

Länsnivån avser Region Norrbotten och de 14 kommunerna. Här finns två grupper. Den politiska samverkansberedningen utgör det högsta övergripande samverkansforumet för gemensamma frågor mellan kommuner och region. Länsstyrgruppen består av tjänstepersoner som tar initiativ till och bereder frågor till samverkansberedningen. I länsstyrgruppen sitter divisionschefer och motsvarande från regionen, social- och skolchefer från en handfull kommuner enligt roterande schema samt representation från Norrbottens Kommuner. Viktiga uppgifter för gruppen anges till exempel vara att utse samverkansansvariga i respektive länsdel, samordna, stötta och följa upp samverkansprocessen samt ta fram styrdokument.

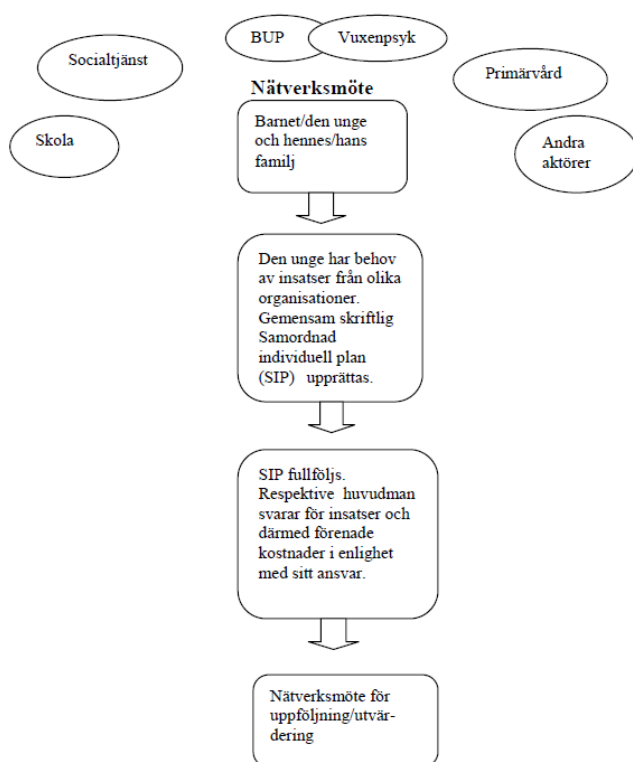
Länsdelarna i Norrbotten är formellt fem till antalet och följer regionens indelning i närsjukvårdsområden. I praktiken är de dock fyra eftersom Kirunas närsjukvårdsområde har samma ledning som Gällivares och därmed tillsammans med två ytterligare kommuner utgör Malmfältens länsdel. De övriga tre länsdelarna är Östra Norrbotten, bestående av fyra kommuner mot den finska gränsen, Luleå/Boden, bestående av de två kommunerna samt Piteå älvdal, även det fyra kommuner. Samverkansgruppen i respektive länsdel leds av närsjukvårdschefen och gruppen består i övrigt av chefer på förvaltnings- och verksamhetsnivå inom relevanta områden. Länsdelsgrupperna har snarlika ansvarsområden som länsstyrgruppen, de ska på olika sätt styra, stödja och följa upp att det sker en god samverkan enligt Norrbuss intentioner i sina länsdelar. De ska även utse en ansvarig för samverkan i varje kommun.



De kommunala samverkansgrupperna är inte lika tydligt definierade i Norrbus som på de högre nivåerna. Överenskommelsen understryker att "lokala förutsättningar i respektive kommun styr sammansättning och arbetssätt". Förutom den utsedda ansvariga tjänstepersonen får lokala förhållanden styra gruppens sammansättning och arbetssätt. Det enda som framgår av överenskommelsen är att det bör vara direkt verksamhetsansvariga chefer med god kännedom om varandras verksamheter som ingår.

3.5. Norrbusmöten – kärnan i arbetet

Norrbusöverenskommelsen är relativt tydlig med hur arbetsmodellen för samverkan ska se ut. Bilden nedan illustrerar detta.⁴



Figur 4: Norrbus arbetsmodell för SIP-samverkan

Samverkan bygger på tre huvudsakliga moment:

- ✦ mötet mellan relevanta aktörer, och barnet/den unge/vårdnadshavarna,
- ✦ dokumentationen i en SIP, samt
- ✦ genomförandet av överenskomna åtgärder.

Den konkreta samverkan i enskilda ärenden sker vid norrbusmöten. I överenskommelsen används termen "nätverksmöten" men vår bild är att norrbusmöten är termen som de flesta använder i dag och den vi kommer att bruka i denna rapport.

⁴ Norrbus – gemensamma riktlinjer för samverkan kring barn och unga, 2013-04-23, sid 9



Det första steget i denna process är själva initiativet till mötet. Detta är ett viktigt moment eftersom det påverkar hur tidig insatsen blir. En av poängerna med överenskommelsen är att den inte fastslår någon tågorning för detta moment utan framhåller att det är den aktör som först uppmärksammar ett stödbehov som kräver samverkan som ska ta initiativet till möte. På detta sätt ökas chansen till tidig upptäckt av barn och unga med större problematik. Det ligger en implicit förmodan i överenskommelsen att denna tidiga upptäckt lättast görs av skolan där samtliga barn och unga tillbringar en stor del av sin tid.

Innan mötet kan ske behöver dock rätt förutsättningar gälla. En sådan är att det ska vara möjligt för de deltagande aktörerna att faktiskt kunna diskutera ärendet. Detta förutsätter i sin tur att det inte förekommer sekretess. Därför behöver den sammanställande aktören allra först ta kontakt med barnet/den unge och föräldrarna för att få deras samtycke, vilket är en förutsättning för att mötet ska kunna hållas. Vi har inte fått några indikationer under utvärderingen på att detta moment skulle utgöra något problem. Efter detta klartecken kallar den initiativtagande aktören de övriga aktörer som bedöms kunna bidra till familjens behov av stöd.

Det andra steget handlar om att dokumentera. norrbusmötet är i praktiken ett SIP-möte (samordnad individuell plan). Sedan 1 januari 2009 finns en gemensam bestämmelse i HSL och i SoL om SIP.⁵ Motsvarande lagtext finns inte i skollagen. I överenskommelsen konstateras att skolan dock kan "ansvara för, medverka till och initiera att en individuell plan upprättas. Skolan är en given aktör vid upprättandet av den individuella planen för barn och unga." En viktig innebörd av Norrbusavtalet är därmed att samtliga kommuner genom detta har förbundit sig till att även skolan ska delta vid upprättandet av SIP för barn och unga. I överenskommelsen understryks dock att SIP inte ersätter de olika planer som huvudmännen är skyldiga att upprätta.

Syftet med norrbusmötet är att få en gemensam helhetsbild av barnets/den unges behov och planera vilka insatser som behövs och vilken aktör som ska stå för dem. Mötet och den SIP som följer är till för familjens skull och det är deras intressen som de närvarande myndighetsföreträdarna ska utgå ifrån.

Det tredje steget handlar om att genomföra överenskomna åtgärder. För att stötta detta ska i SIP anges vem som utses till samordnare. Samordnarens uppgift är att bevaka familjens intressen, att följa upp det som överenskomits samt att kalla till nya norrbusmöten.

3.6. Några reflektioner

I överenskommelsen och de gemensamma riktlinjerna om Norrbuss beskrivs syftet med Norrbuss och hur samverkan är tänkt att fungera. I nästa kapitel kommer vi att ge en bild av hur verksamheterna i dagsläget uppfattar Norrbussamverkan. Innan dess gör vi dock några reflektioner.

⁵ Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) § 3 f och Socialtjänstlagen (2001:453) kap 2 § 7



Norrbuss tydliggör inte vilka aktörer som behöver samverka för att överenskommelsen ska gälla. Det finns således en oklarhet om samverkan i Norrbuss mening kräver att *samtliga tre* aktörer deltar eller om det är tillräckligt att en kommunal och en regional aktör samverkar. Vad gäller för samverkan mellan olika verksamheter hos samma huvudman? Vad innebär det till exempel om en relevant tidig åtgärd kan ges till ett barn genom samverkan mellan bara skolan och socialtjänsten, är detta i så fall att betrakta som Norrbussamverkan?

En indikation på vad parterna kan ha avsett kan hämtas från överenskommelsens starka betoning på att samverkan ska resultera i en SIP. Det är endast sjukvården och socialtjänsten som formellt kan genomföra SIP, vilket kan tala för att det är samverkan *mellan olika* huvudmän som avses inom Norrbuss. Å andra sidan är en av poängerna med överenskommelsen att den genomgående beskriver att samverkan består av att samtliga tre aktörer ska medverka vid norrbussmöten och aktivt delta vid upprättande av SIP.

Varje deltagande aktör ska ansvara för sitt ansvars- och kompetensområde. Man ska således inte gå in på de andras områden och inte heller ha synpunkter på vad andra ska göra. Norrbuss syftar alltså inte till att aktörerna ska samarbeta i team kring de överenskomna åtgärderna (det finns dock inget uttryckligt förbud mot det heller). Samverkan enligt Norrbuss handlar med andra ord i allt väsentligt om en planerings-samverkan. Aktörerna ska gemensamt informera om och diskutera sina egna överväganden och planer för den unge.

Betoningen på att åstadkomma så tidiga åtgärder som möjligt innebär att norrbuss-ärenden inte kan ha en fastslagen handläggningsordning. Det måste vara den aktör som först noterar att en samordnad insats behövs som ska kalla till ett norrbussmöte. Inte heller kan Norrbuss ses endast som en strukturerad mötesform. Det krävs en fungerande hierarkisk struktur där chefer från de olika berörda aktörerna regelbundet följer upp och utvecklar den samverkan som sker i norrbussmötena. Dagens struktur beskrevs i avsnitt 3.4 ovan.

En viktig uppgift som faller på den kommunala gruppen, och vid behov länsdelsgruppen, är att inta en konflikthanterande roll. När det i samband med norrbussmötena uppstår oenighet kring tillämpningen av riktlinjer för verksamhets- och kostnadsansvar ska de lyftas till kommungruppen för avgörande för att inte drabba familjen. Kan inte heller kommungruppen lösa frågan lyfts den till länsdelsgruppen.

Samma roll har grupperna när det gäller hanteringen av den avvikelserutin som finns kopplad till Norrbuss. Om någon aktör i samverkansarbetet upplever att rutinerna för Norrbuss inte följs ska en avvikelserapport skrivas. Denna rapport hanteras direkt med den felande organisationen och vid behov i kommungruppen. Några sanktionsmedel finns inte kopplade till rutinen.



4. Samverkan i nuläget

I detta kapitel redovisar vi resultaten från enkät och intervjuer och en bild av hur norrbussamverkan fungerar i dagsläget.

4.1. Norrbus lever

Efter tio år med Norrbus och ingen löpande uppföljning eller utvärdering av hur överenskommelsen tillämpats, var en grundläggande fråga i utvärderingen att få en bild av om Norrbuskonceptet fortfarande lever runt om i Norrbottens kommuner. Efter att ha genomfört enkätundersökningen och intervjuerna med chefer runt om i länet, kan vi konstatera att Norrbus som fenomen lever i högönsklig välmåga.

I princip samtliga som svarade på enkäten angav att de känner till Norrbus och använder den vid samverkan kring barn och unga. Vår bild är att samverkan enligt Norrbusmodellen framstår som det sätt att arbeta med barn och unga med behov av insatser från flera aktörer som alla strävar att uppnå. De är väl medvetna om vad det innebär och anser att det är en modell som borgar för goda resultat. Därmed inte sagt att detta skulle vara lätt att åstadkomma eller att det är så de faktiskt arbetar på alla håll.

Att samverka enligt Norrbus kräver viss ansträngning, även om de flesta även menar att resultaten som kan nås är väl värda det. Det förutsätter att de inblandade aktörerna har en förmåga att se till barnens och de ungas intresse i första hand och att prestige-löst möta sina kollegor. För att lyckas med detta krävs vidare både kunskap om och förståelse för varandras ansvarsområden och yrkesroller. När någon part kallar till norrbusmöte måste de som inbjudits välja att prioritera detta och närvara vid mötet. Hur klarar skolor, socialtjänster och hälso- och sjukvården i länet då detta? Med varierande framgång visar vår utvärdering.

4.2. Hur tillämpas Norrbus runt om i länet?

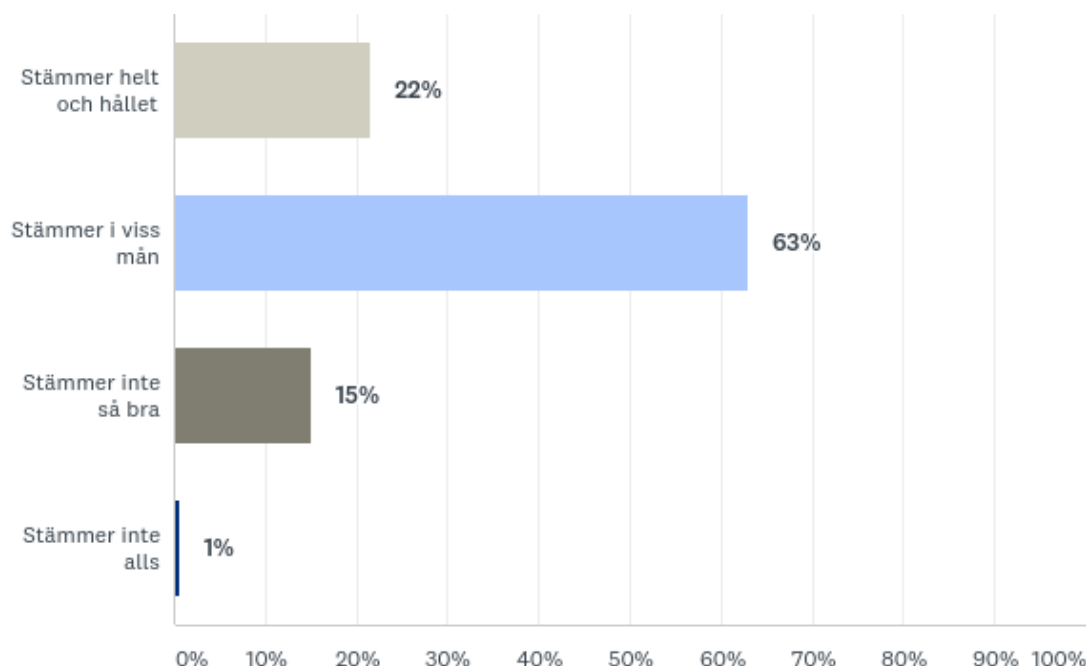
Att Norrbuskonceptet visar sig starkt och eftersträvänsvärt betyder, som sagt, inte självklart att samverkan fungerar optimalt överallt i Norrbottens län.

4.2.1. Variationer över länet

När vi i enkäten undrade om samverkan faktiskt sker när den bör ske var åsikterna blandade. Som framgår av diagrammet är det endast en dryg femtedel av de svarande som tycker sig kunna instämma helt i detta påstående.



Samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård sker alltid, i de fall där det bör ske



Bilden av hur norrbussamverkan fungerar i länet kan studeras på olika nivåer. När det gäller de fyra länsdelarna blir spridningen mellan och inom dem stor. Den mest homogena, och även mest positiva, bilden finner man i den Östra länsdelen, med kommunerna Kalix, Haparanda, Övertorneå och Övertorneå. Ända sedan Norrbuss födelse har den Östra länsdelen framhållits för sin goda samverkan. Denna bild visar sig stämma fortfarande. I dessa fyra kommuner fungerar samverkan relativt väl. Det är inte så att det saknas förbättringsmöjligheter, men samtliga vi intervjuat ger ändå en bild av en väl inarbetad och förankrad samverkanskultur. De arbetar aktivt med att skola in nya personer i samverkanssystemet och är mån om att respektera varandras ansvarsområden vid norrbussmötena.

Som vi nämnde i kapitel 3, har Östra Norrbotten intagit något av en särställning eftersom länsdelen ingick i SKL:s modellområdesprojekt när Norrbuss skulle implementeras. Detta innebar att man fick olika typer av stöd för att utveckla arbetet kring barn och unga, vilket även underlättade genomförandet av Norrbussmodellen. Huruvida denna lyckade start bidragit till att Östra än idag vidmakthåller en god samverkanskultur är oklart, men det kan inte uteslutas.

De övriga tre länsdelarna uppvisar en betydligt mer heterogen bild av sitt samverkansarbete. Enstaka kommuner ger intryck av att ha en relativt välfungerande samverkan, men sett till en hel länsdel är det ingen av de övriga som ger samma stabila bild som Östra Norrbotten. I flera kommuner framstår det också som att samverkan fungerar dåligt. Det finns dock ingen enhetlighet i iakttagelserna. Det kan handla om att någon av aktörerna inte anses delta fullt ut i samverkan av de bägge övriga. Men det kan också förekomma att alla skyller bristerna på varandra, eller att insikten finns att



den egna organisationen inte riktigt lever upp till Norrbuss krav på hur samverkan ska gå till.

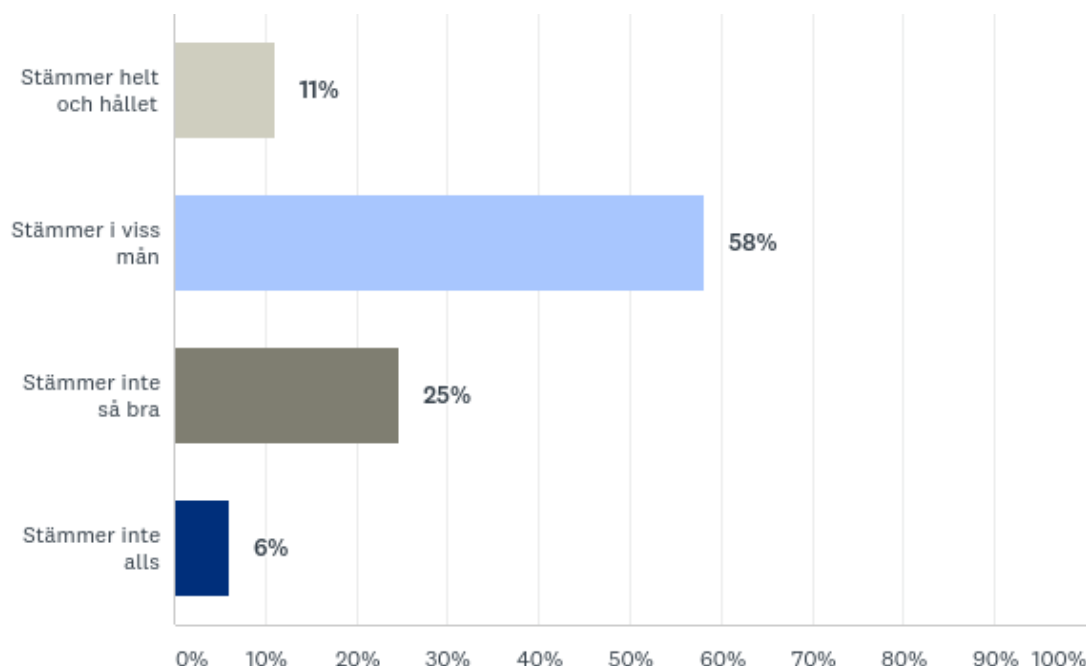
Det är också intressant att ta del av beskrivningarna av hur samverkansmönstren har utvecklats över tid i kommunerna. Även på denna punkt varierar bilderna. Det finns fall som beskriver en tidigare väl fungerande samverkan som på senare tid tappat tempo och fokus. Ofta hänger det ihop med att nyckelpersoner har slutat eller att nya individer på tongivande positioner inte delat uppfattningen om vinsterna med samverkan. Men vi har också fått exempel på kommuner där de efter lång tid nu tycker sig se ljuset i tunneln. Samarbetsformerna börjar sätta sig och det finns en mer positiv och konstruktiv attityd till varandra och till att lägga ned tid och resurser på samverkan.

4.2.2. Finns förutsättningarna att samverka?

Det varierar således hur väl samverkan anses fungera i kommunerna. En intressant fråga är hur chefer och medarbetare ser på orsakerna till detta. Har man de förutsättningar som behövs för att leva upp till ambitionerna med Norrbuss?

En viktig förutsättning för att få till en nära och förtroendefull samverkan är att aktörerna har upparbetade relationer men också känner till och har förståelse för varandras uppdrag. När vi i enkäten bad de svarande bedöma i hur hög grad de har en god vana att samverka med varandra valde en knapp tredjedel att helt instämma i det påståendet. Ytterligare drygt hälften menade att detta stämde i viss mån. När det gäller kunskapen om de andra aktörernas verksamhet blev svarsprofilen liknande, men inte lika positiv.

Vi har god kunskap om våra samverkanspartners verksamhet

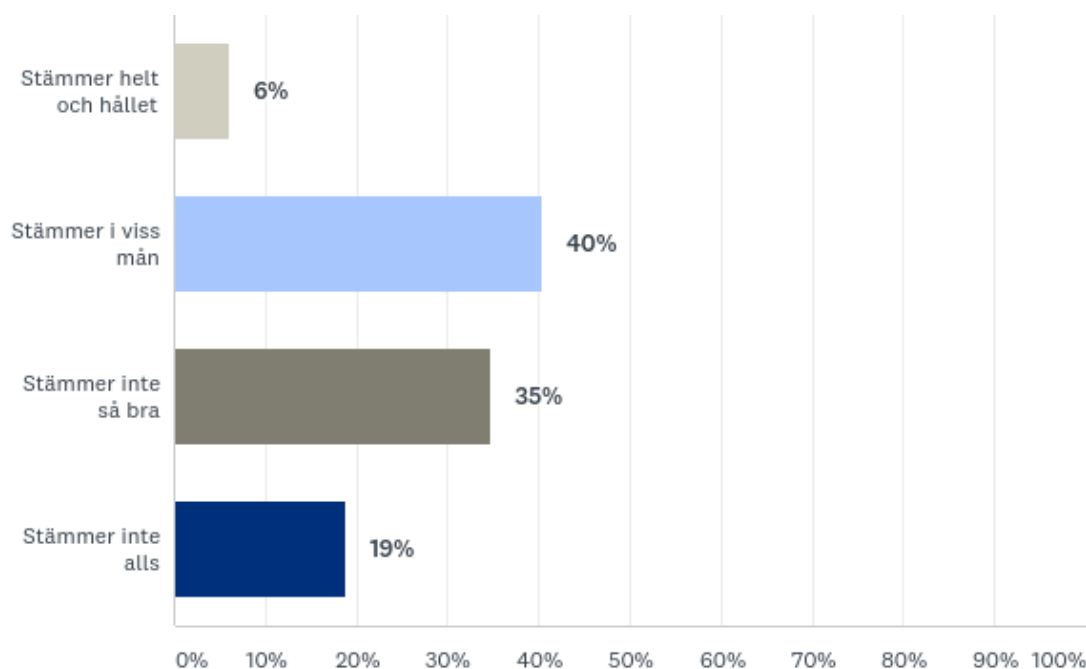




Som framgår av diagrammet anser bara strax över 10 procent av de svarande att de har en god kunskap om samarbetsparternas uppdrag. Det är dock skillnad på chefer och medarbetare. Medan 23 procent av cheferna menar att påståendet inte stämmer så bra eller inte alls utgör motsvarande andel av medarbetarna hela 39 procent. Jämförs motsvarande bedömningar utifrån aktörsperspektivet verkar sjukvården ha bäst kunskaper om sina samverkanspartners (25 procent håller inte med) medan skolan och socialtjänsten ligger sämre till (32 respektive 35 procent).

Ytterligare ett sätt att belysa relationerna mellan samverkansaktörerna är att fråga sig om aktörerna upplever sig vara på jämlik nivå med varandra. När vi undersökte denna fråga i enkäten kan noteras att närmare hälften av de svarande ansåg att det låg något i påståendet att det finns skillnader i makt och status mellan aktörerna. Härvidlag skilde sig inte chefer och medarbetare. Av de tre aktörerna instämde sjukvården i något lägre grad i påståendet.

Det finns makt- och statusskillnader mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård som påverkar samverkan



4.2.3. Vad är det som inte fungerar?

Det råder en stor variation mellan kommunerna när det gäller hur väl norrbussamverkan fungerar i dagsläget. Med samma grundöverenskommelse som utgångspunkt är frågan vad orsaker är till skillnaderna.

Till att börja med kan konstateras att även om tanken är att samverkan ska ske på liknande sätt i alla kommuner är situationen i hög grad olika runt om i länet. Förutsättningarna för glesbygds kommunerna inne i landet jämfört de mer tätbefolkade



kustkommunerna skiljer sig. Med stora avstånd och utspridd befolkning försvåras samverkan av naturliga skäl, åtminstone i fysisk mening. Förutsättningarna att locka till sig rätt kompetens blir också sämre. Men litenhet kan också ge fördelar. Med färre personer inblandade i samverkan finns bättre förutsättningar att odla goda relationer, som är en viktig faktor i för en god samverkan.

Även om strukturella skillnader existerar och säkerligen påverkar samverkansförutsättningarna i de olika kommunerna går det dock inte att finna några enkla mönster som visar på hur väl Norrbuss fungerar i den enskilda kommunen. Däremot finns det vissa återkommande iakttagelser som visar på strukturer och arbetsformer som försvårar samverkan. Det är också tydligt att definitionen av samverkan för de allra flesta handlar om norrbusmötena och deras resultat. Andra faktorer som tenderar att brista, till exempel att stödet från kommun- och/eller länsdelsgrupp saknas, ses mer som förklaringsfaktorer. Det har under utvärderingen varit svårt att få en tydlig bild av hur denna del av samverkansprocessen fungerar. Mycket talar för att det är i genomförandet av norrbusmötena som de ansvariga aktörerna får svårt att leva upp till Norrbuss syften. Att åstadkomma en kontinuerlig uppföljning och att lyckas få till nya norrbusmöten efter brukarnas behov förefaller ibland nedprioriteras framför nya ärenden och mer akuta behov. Följande problem kopplade till norrbusmötena har särskilt lyfts fram i intervjuerna.

När det kallas till norrbusmöte är grundförutsättningen att barnet eller den unge har ett behov av stöd som motiverar att de berörda aktörerna samverkar. Denna samverkan ska beskrivas i en SIP, eller så ska mötet leda till en gemensam bedömning om att den unge inte behöver något stöd i samverkan. Det är dock inte självklart att mötet alltid leder till en överenskommelse ens i denna tydliga fråga. Ansvar för den gemensamma lösningen ligger formellt på den sammankallande. I praktiken måste alla som deltar i mötet känna detta ansvar. När vi i enkäten ställde frågan om det alltid görs en SIP vid samverkan svarade endast en fjärdedel att det stämde helt och hållet. Ungefär lika många menade att det inte stämde så bra eller inte alls.

Ett problem är att kommunikationen i norrbusmötena inte blir så öppen som nödvändigt. Det är framförallt från skolans sida man upplever begränsningar i öppenheten. Även fast sekretessen är lyft kan skolans representanter uppleva att både socialtjänsten och sjukvården ändå håller på sin sekretess. Detta leder till en envägskommunikation där skolan, som ofta kallat till mötet, inte känner att de får så mycket tillbaka i diskussionen.

Även när diskussionen under mötet leder fram till den gemensamma uppfattningen att en SIP bör göras fungerar det inte alltid bra. I princip ska SIP fungera som en gemensam minnesanteckning som klarar ut vilket ansvar och vilka åtgärder som ankommer på respektive aktör. Men det händer att det inte skrivs någon SIP i praktiken. Då har varje aktör endast sina egna minnesanteckningar och någon gemensam och formell plan finns inte. Även i den majoritet av fall där SIP ändå skrivs, kan formuleringarna ibland vara så otydliga och motstridiga att det ändå inte blir klart vilket åtagande respektive aktör har. Klarar de även denna stötesten, och kan lämna mötet med en fungerande SIP-överenskommelse så kvarstår ändå den kanske största risken. Kommer alla aktörer



att faktiskt genomföra sina åtaganden på ett bra sätt, och kommer det att vara möjligt att följa upp om så är fallet?

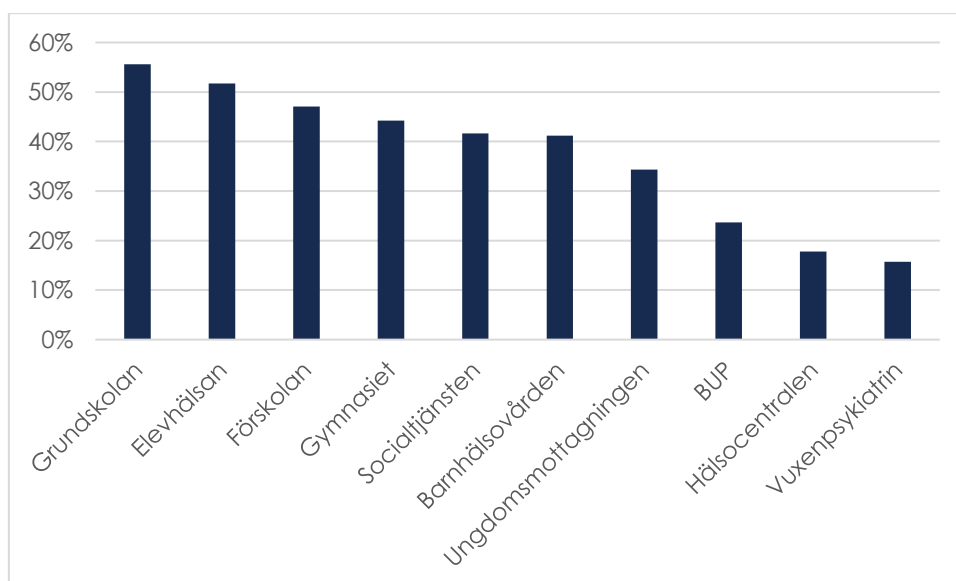
Alla vi har talat med under utvärderingen har i princip samma uppfattning om hur norrbusmötena bör gå till och vad som krävs för att samverkan ska bli lyckad. Men de flesta har också erfarenheter av att detta inte alltid fungerar i praktiken. Det händer att olika uppfattningar om insatser, ansvar eller kostnadsfördelning kommer upp under mötet vilket inte bidrar till en positiv upplevelse för familjen. När vi i enkäten undrade om aktörerna i huvudsak anser sig ha klarat ut gränsdragningsfrågor kring ansvar och kostnadsfördelning var det bara 7 procent som instämde helt i påståendet. Hälften av de svarande ansåg att det stämde i viss mån.

4.3. De tre aktörernas roll och agerande

De tre aktörerna som ingår i Norrbus har alla olika roller i och förutsättningar för samverkan. Den avgörande faktorn för att en bra samverkan ändå ska komma till stånd är att det finns en samsyn om att barn och unga med behov av stöd får en bättre hjälp om man samarbetar. I våra samtal med företrädare för de tre aktörerna runt om i länet har det framkommit åtskilliga exempel både på när denna samsyn fungerar och vad som händer när den saknas. Sett till den samlade synen så som den framkommit i enkäten är det närmare en tredjedel av de svarande som inte instämmer i att man klarat ut otydligheter i ansvarsförhållanden myndigheterna emellan.

Innan vi går in på var och en av aktörerna kan vi studera hur de har bedömt förutsättningarna att samverka med varandra. Av nedanstående diagram framgår i hur hög grad respektive aktör har bedömts erbjuda goda förutsättningar att samverka med. Som framgår är mönstret tydligt, där skolans olika verksamheter ligger i topp och vårdens i botten.

Förutsättningarna att samverka med respektive aktör





4.3.1.Skolan

Skolan har en speciell roll bland de tre samverkanspartnerna. I skolan vistas alla barn och unga en stor del av sin tid. Där finns den kanske bästa möjligheten att fånga upp elever som är i riskzonen för en negativ utveckling. Inom skolan har de också en hel del resurser för att själv kunna hantera problem som uppstår. Inom ramen för elevhälsan finns skolläkare och skolsköterskor, men ofta också kompetenser som kuratorer, speciallärare, studie- och yrkesvägledare. Skolans och elevhälsans roll när det gäller barn och unga med behov av stöd skiljer sig dock från de andra två aktörerna. Dels ska de i första hand rikta sig mot alla elever när det gäller åtgärder och undvika att särskilja individer med särskilda behov, dels är uppdraget inriktat mot förebyggande och generella insatser. De andra två aktörerna har i motsats till detta sitt främsta fokus på behov och insatser som stödjer individen. Skillnaderna i perspektiv påverkar samverkansförutsättningarna mer eller mindre. Ju bättre de tre aktörerna förstår att de andra kan gå in i samverkan utifrån andra perspektiv desto mindre risk att det uppstår problem.

Eftersom skolan möter alla barn och unga är det naturligt att det är den aktör som oftast initierar samverkan. I enkäten ställdes frågan om vilken aktör det är som oftast initierar samverkan. Tre fjärdedelar av de som ansåg sig kunna göra en bedömning,⁶ svarade att det är skolan som oftast initierar mötena.

Enkäten visar dock att skolan inte är helt överens med de övriga aktörerna om när i tiden samverkan bör ske. Påståendet att det oftast finns samsyn om när samverkan bör ske avvisas helt eller delvis av bara 13 respektive 15 procent av de svarande inom socialtjänsten och vården. Av respondenterna från skolan är det dock 38 procent som inte håller med om detta påstående. Resultaten tyder på att skolan inte uppfattar läget på samma sätt som sina samverkanspartners. En liknande, men inte lika tydlig, bild framgår när frågan vrids till om samverkan inleds vid rätt tidpunkt utifrån den unges behov. Få svarande instämmer helt i detta påstående, men 67 respektive 59 procent från socialtjänsten och vården menar att detta stämmer till viss del. När det gäller skolans personal är motsvarande siffra 52 procent.

En annan särskiljande faktor vad gäller skolan är det faktum att den inte har samma obligatoriska krav på sig att ingå i SIP-samverkan som socialtjänst och sjukvård. I våra intervjuer med chefer inom skolan har dock detta sällan lyfts fram som något större problem. När vi i enkäten ställde frågan om införande av ett motsvarande krav på SIP-samverkan även i skollagen ansåg skolans personal också i betydligt mindre utsträckning än de två andra aktörerna att detta skulle underlätta samverkan (12 procent instämmer helt, mot drygt 40 procent för de andra två aktörerna).

4.3.2.Socialtjänsten

Även om skolan i vissa avseenden har den kanske mest aktiva rollen i norrbussamverkan utifrån den stora kontaktytan mot alla elever får nog socialtjänsten ändå sägas utgöra

⁶ Drygt en fjärdedel av de svarande ansåg sig inte kunna göra någon bedömning av vem som oftast kallade till mötet.



stommen i samverkansstrukturen. Med sin lagstadgade skyldighet att finnas där som samhällets sista stödjepunkt för unga med problem och med tanke på att Norrbus vänder sig till barn och unga med komplexa behov där samordningen leder till SIP har socialsekreterarna vid barn- och familjeomsorgen ofta viktiga roller i samverkansprocessen. Ett ytterligare tecken på detta är att vid merparten av våra intervjuer, oavsett vilken aktör det gällde, hamnade fokus i samtalen för det mesta på skolan eller sjukvården. Det var där funderingar kring roll och agerande cirkulerade medan socialförvaltningens roll sågs som tämligen självklar och okomplicerad.

En fördel med samverkan för socialtjänsten är att den möjliggör att synas på fler arenor och i andra miljöer än det egna socialkontorets. Särskilt brukar framhållas den avdramatiserande effekten av att möta familjer inom skolans miljö och tillsammans med elevhälsan. Socialförvaltningens tydliga myndighetsroll upplevs fortfarande som en mer kontrollerande struktur menar flera intervjupersoner. Skolan ses därvidlag som en tryggare miljö för de unga.

Ytterligare en av socialförvaltningens fördelar är att den har större möjligheter att komplettera stödet till de unga med insatser riktade direkt till föräldrarna. Eftersom framgångsrikt stöd till barn och unga i många fall innebär stöd till hela familjen är denna komponent viktig för den samlade effekten av insatserna. Från vissa håll i länet har framhållits att föräldrastödet från socialtjänsten har ökat under senare år och kopplats ihop bättre till övriga insatser gentemot familjerna. På annat håll har det önskats mer fokus på föräldrastöd i norrbussammanhang.

4.3.3. Hälso- och sjukvården

Regionens del i norrbussamverkan består, förutom att utgöra en annan huvudman än de kommunala samverkaaktörerna, av flera olika verksamheter. Sjukvårdsorganisationen har två ben, länssjukvården och närsjukvården. Inom länssjukvården kan följande verksamheter vara aktuella att samverka med: barn och ungdomspsykiatri (BUP), barn- och ungdomsmedicin och barn- och ungdomshabilitering. Inom närsjukvården är samverkan aktuell med följande verksamheter: hälsocentraler, familjecentraler, ungdomsmottagningar och vuxenpsykiatri. Den vanligast förekommande samverkanspartnern är utan tvekan BUP. Det framkommer dock att kommunerna gärna skulle ha fler och bättre upparbetade relationer med andra vårdaktörer också. Just mångfalden och de kommunala aktörernas svårigheter att förstå sig på sjukvårdens organisation framstår som en brist för samverkansmöjligheterna och för att åstadkomma effektiva insatser för barn och unga.

Intervjuerna runt om i länet har tydligt pekat ut BUP som den part som kommunerna samverkar med. Hälsocentralerna förefaller vara en naturlig samverkanspart endast i enstaka fall. Eftersom det är primärvården som utgör den första linjen inom sjukvården vore det rimligt att barn och unga som ännu inte är patienter hos BUP skulle vara aktuella för hälsocentralerna i första hand. Det finns dock några olika förklaringar till detta förhållande. En är att norrbusärenden ofta handlar om en relativt svår problematik hos de unga som blir föremål för SIP-samverkan och då kan den specialiserade psykiatriska vården inte sällan ses som rätt vårdnivå. Dock har det i intervjuerna med kommunala företrädare framstått som att det råder en tämligen oklar



bild av vad hälsocentralernas roll i dessa sammanhang kan vara. Om inte rätt kompetens upplevs finnas på hälsocentralen bjuds denna förstås inte in till norrbusmöten heller. Huruvida denna uppfattning sen är korrekt eller inte kan diskuteras. Många hälsocentraler har tidigare saknat psykolog- och kuratorskompetens, även om en satsning på denna kompetens sker i länet för närvarande. Om kommunernas tveksamhet att vända sig till hälsocentralerna bygger på tidigare negativa erfarenheter eller på okunskap har vi inte lyckats att helt klargöra.

Det finns ytterligare ett skäl till att fundera över om BUP:s roll i norrbussamverkan är rimlig. Även om alla aktörer i samverkansprocessen upplever pressade resurssituationer är frågan om inte BUP har de största svårigheterna. Att försöka få med BUP på norrbusmöten där de kanske inte ens är rätt instans är knappast ägnat att stärka samverkansprocessen. Den aktör som både skola och socialtjänst upplever allra svårast att få till en god och nära samverkan med är också BUP. Som en del av länssjukvården har BUP dessutom inte samma geografiska utbredning som hälsocentralerna varför deras närvaro vid mötena ofta måste ske på distans. En aspekt som kommit till de senaste åren är den s.k. BUP-linjen. Det är en envägsingång till BUP för hela länet. Den har inte direkt med Norrbus att göra utan har skapats för att effektivisera de olika BUP-mottagningarnas arbete, något som förefaller ha lyckats. Det har dock i flera sammanhang kommit fram kritik från kommunrepresentanter att norrbusmöten påverkas negativt av BUP-linjen. BUP-medarbetare har vid mötet hävdat att de inte kan göra något annat än att uppmana vårdnadshavarna att ringa BUP-linjen eller uppmana skolan att skriva en remiss till BUP.

Familjecentraler är speciella samverkansfunktioner riktade mot familjer med barn i förskoleåldern. De utgör en del av primärvården och hänger vanligen ihop med en hälsocentral. Familjecentralerna dyker inte så ofta upp i norrbusmötessammanhang. De utgör istället en egen samverkansfunktion i sig där hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola sitter fysiskt samplacerade. En familjecentral bedriver en verksamhet som är hälsofrämjande, generell, tidigt förebyggande och stödjande samt riktar sig till föräldrar och barn. För att räknas som en familjecentral ska den minst innehålla mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst med inriktning på förebyggande arbete. I Norrbottens län finns i dagsläget åtminstone fem familjecentraler och ytterligare planeras eller diskuteras. Även om själva familjecentralsbegreppet inte är framlyft i Norrbusöverenskommelsen är det något många lyfter fram som en mycket lyckad samverkansfunktion som genom fysisk samorganisering ger den utvalda målgruppen precis det stöd som Norrbus syftar till. Familjecentralen har dessutom visat sig vara ett lyckat koncept när det gäller samverkan med skolan eftersom den bidrar till en god överlämning från barn- till skolhälsovården.

Ungdomsmottagningarna har också en roll i norrbussamverkan. Det händer att de deltar i norrbusmöten, men det förefaller inte vara så vanligt förekommande. Inom ungdomsmottagningar arbetar normalt barnmorskor, kuratorer och läkare. Främst sysslar de med frågor kopplade till ungas sexualitet och psykiska hälsa. Liksom familjecentralerna utgör dessa en del av primärvården, men till skillnad från hälsocentraler inriktar de sig till en speciell målgrupp. Ungdomsmottagningar innebär vanligtvis inte organiserad samverkan på samma sätt som. Kommunerna i länet



bekostar dock kuratorsresurserna och i vissa fall har även skolan har personal knuten till ungdomsmottagningen.

Vuxenpsykiatri blir relevant som samverkanspart inom Norrbus genom att överenskommelsens åldersspann sträcker sig till 20 år, medan ungdomar inom BUP ska slussas över till vuxenpsykiatri när de blir myndiga. I praktiken förefaller det dock knappast förekomma något deltagande från vuxenpsykiatri alls på norrbusmötena. När det gäller unga mellan 18 och 20 års ålder sker samverkan med kommunerna istället via en annan överenskommelse som gäller vuxenpsykiatri. Detta avtal är snarlikt Norrbus. Den stora skillnaden är att skolan inte är med. I övrigt gör man SIP, har chefsgrupper på kommun- och länsdelsnivå och medverkar i länsstyrgruppen. Även om skolan inte ingår i avtalet sker ändå samverkan och kontakter med gymnasieskolorna.

4.4. Strukturen för styrning och stöd

Som vi beskrivit i kapitel 3 finns en modell för hur Norrbus är tänkt att fungera. Hur upplevs denna struktur för styrning och stöd?

4.4.1. Tydlig organisationsmodell på papperet men otydligare i verksamheterna

Som vi beskrev i avsnitt 3.4 ska det enligt överenskommelsen finnas samverkansorgan på länsnivå, länsdelsnivå och kommunnivå. Det är en tydlig modell vars tänkta struktur dock inte helt återspeglas i verkligheten.

Den styrmodell som valts är en traditionellt hierarkisk modell. Samverkansfrågor inom ramen för Norrbus hanteras på kommunnivå där arbetet anpassas efter de lokala förutsättningar som gäller. Frågor "hissas" till länsdelsnivå i den mån de inte kan avgöras på lokal nivå och/eller är av mer principiell art. På samma sätt hissas frågor till länsstyrgruppen som ansvarar på ett övergripande, strategiskt plan.

Länsstyrgruppen har en viktig uppgift som ett fora för den strategiska styrningen av Norrbussamverkan. Flera intervjupersoner pekar på att man inte upplever att gruppen fullt ut utövar den funktionen och många har egentligen ingen bild av vad gruppen gör. Vissa uppfattar också att fokus i gruppen i hög utsträckning har legat på vård och omsorg av äldre och att barn och unga inte fått lika stor uppmärksamhet. Vi har dock även fått signaler som tyder på att länsstyrgruppen har börjat fungera bättre under det senaste året.

När det gäller länsdelsgrupperna så ska det enligt överenskommelsen finnas fyra grupper vilket det också gör. Bilden som framträder är dock att dessa grupper fungerar delvis olika där till exempel Östra Norrbotten har valt en egen modell som uppges fungera bra. Några intervjupersoner uppfattar också att arbetet i länsdelsgruppen Luleå-Boden har utvecklats och förbättrats under senare år. Intervjupersonerna pekar på både styrkor och utmaningar med grupperna. Värdet av en grupp där man kan diskutera samverkansfrågor upplevs vara stort men inte sällan finns utmaningar kring exempelvis deltagande och närvaro (vissa kommuner deltar inte alltid och/eller vissa funktioner uteblir) och om vilka frågor som står i fokus (blir det för mycket fokus på äldre frågor?).

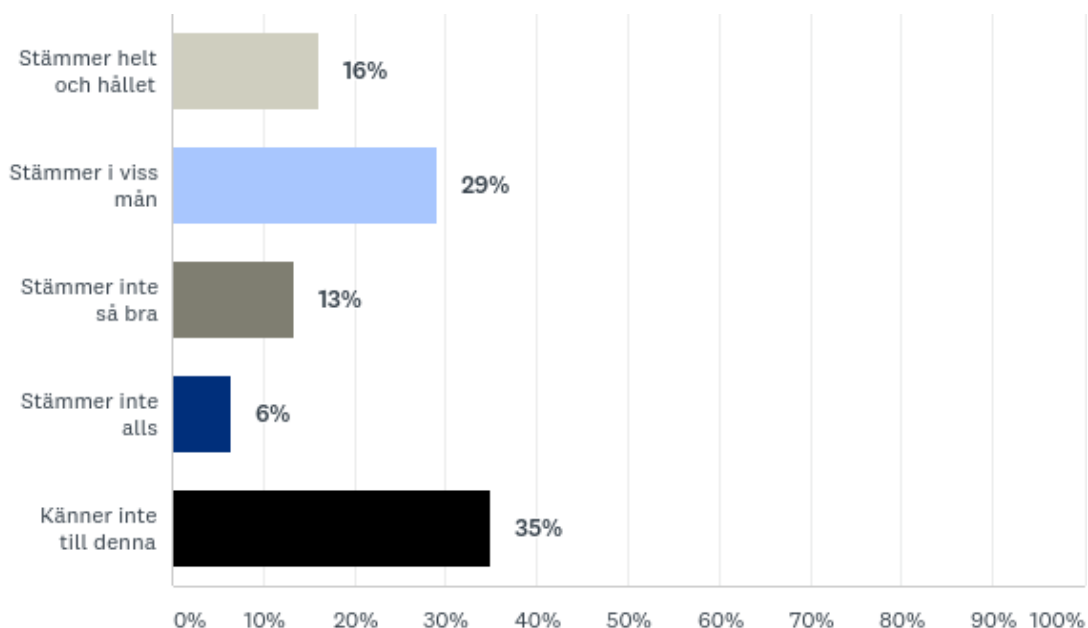


Slutligen kan vi konstatera att de kommunala samverkansgrupperna inte alltid kommit till stånd alternativt inte längre är aktiva. Vi har tyvärr inte lyckats få fram en samlad bild av situationen i samtliga 14 kommuner. I exempelvis Gällivare har det inte funnits någon grupp på ett par år och i Östra Norrbotten (Haparanda, Kalix, Övertorneå och Övertorneå) finns, som vi nämnde ovan, en gemensam grupp. I Boden förefaller den kommunala samverkansgruppen fungera väl. Här har man arbetat länge med samverkan och har i kommunen gemensamma möten för socialnämnd och utbildningsnämnd. I Luleå å andra sidan har man inte lyckats få till den kommunala samverkansgruppen på samma sätt.

4.4.2. Stöttar organisationen samverkan?

Enkäten ger en bild av att stödet via samverkansgruppen på länsdelsnivå inte upplevs underlätta samverkan. Knappt hälften, 45 procent, anger att man instämmer helt och hållet eller i viss mån med påståendet om att stödet på länsdelsnivå underlättar samverkan kring barn och unga. Det visar sig också att relativt många, drygt en tredjedel över huvud taget inte känner till denna. Medarbetare anger i högre grad än chefer att de inte känner till stödet via länsdelssamverkansgrupperna.

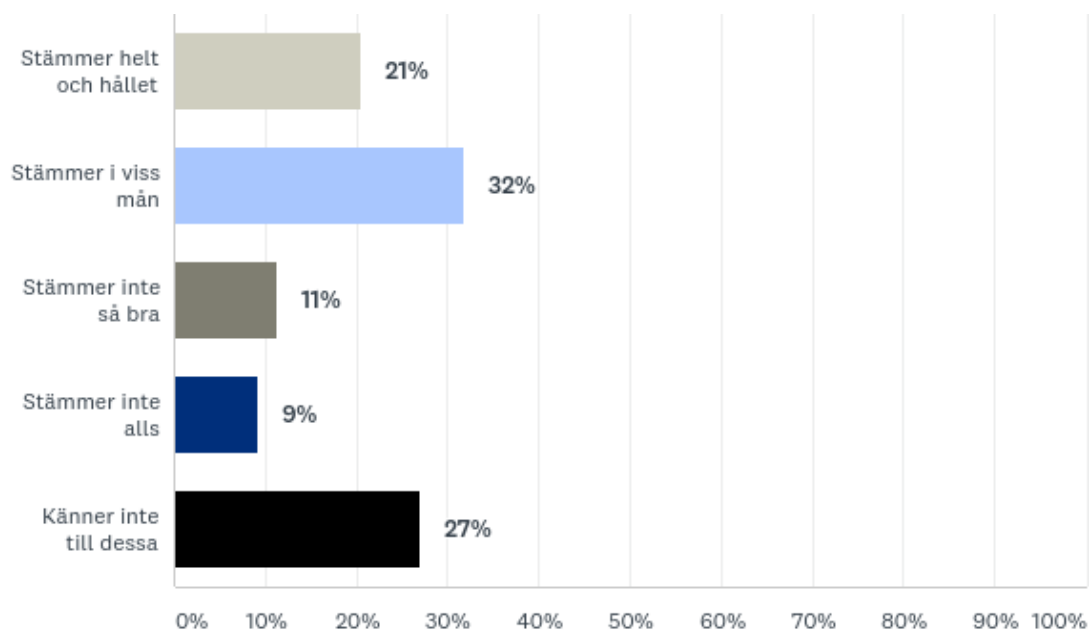
Stödet via Norrbuss samverkansgrupp på länsdelsnivå underlättar samverkan kring barn och unga



Samma mönster ser vi i frågan om huruvida stödet via samverkansgrupperna på kommunnivå underlättar samverkan kring barn och unga. Omkring hälften upplever att dessa grupper underlättar samverkan och bland medarbetarna är det färre som känner till dessa grupper än bland cheferna. Det är en något mer positiv syn jämfört med länsdelsgrupperna och inte fullt lika stor andel som inte känner till gruppen.



Stödet via Norrbus samverkansgrupper på kommunnivå underlättar samverkan kring barn och unga



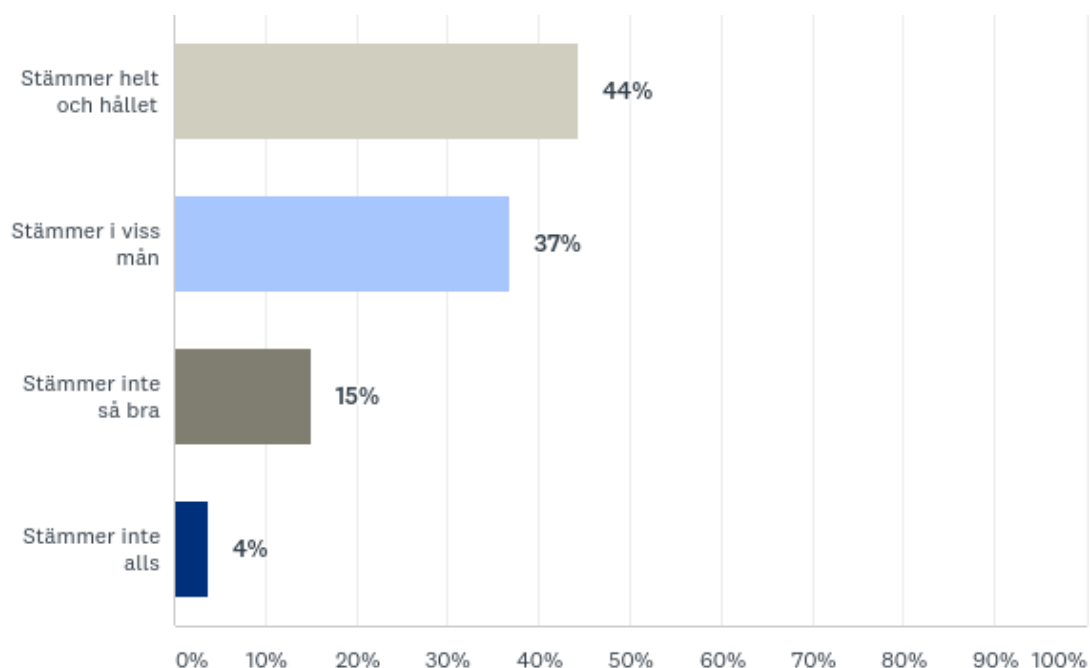
När vi har diskuterat samverkansgrupperna i våra intervjuer har liknande mönster framträtt. Eftersom intervjupersonerna varit chefer och ofta ingått i någon samverkansgrupp har naturligtvis få saknat kännedom om dessa grupper. Däremot vidimeras bilden att grupperna inte lyckas uppfylla sina uppdrag så väl som vore önskvärt. Sedan handlar det även inom detta område om en stor regional spridning. På vissa håll fungerar stödet bra medan det på andra håll kanske saknas kommungrupp helt och hållet eller att den har en mycket låg aktivitet.

4.4.3. Information om hur samverkan ska gå till finns, men många efterfrågar ändå mer stöd och verktyg

En förutsättning för att kunna samverka enligt Norrbusmodellen är att det finns kunskap om hur den ska gå till. Som framgår av diagrammet är det mindre än hälften av de chefer och medarbetare som svarat på enkäten som helt och hållet instämmer i att de fått tillräcklig information om hur de ska arbeta med samverkan inom Norrbus.



Jag har fått tillräcklig information om hur jag ska jobba med Norrbus



Om vi delar upp svaren och ser hur chefer och medarbetare svarat var för sig visar sig vissa skillnader. Medan endast 12 procent av cheferna inte tycker sig ha fått tillräcklig information (svarat 'stämmer inte så bra' eller 'stämmer inte alls') är motsvarande siffra för medarbetare 25 procent. Det förefaller visserligen rimligt att den som är i en chefsposition har närmare tillgång till relevant information, men med tanke på att det i hög grad är medarbetare som involveras i den direkta samverkan i norrbusmötena kan denna diskrepans ses som något oroande. Studeras motsvarande siffror per sakområde istället visar det sig att ca 13 procent av de anställda inom skola och socialtjänst inte anser sig ha tillräcklig information om Norrbus. Inom sjukvården tycker dock hela 28 procent samma sak.

Det är dock tydligt att många efterfrågar mer stöd och verktyg. Många upplever, trots att Norrbus är väl känt och att det finns en stark vilja att arbeta i enlighet med överenskommelsen, att genomförandet ofta haltar.

Ett viktigt perspektiv är att säkerställa att kunskapen är både bred och djup om vad det innebär att samverka enligt Norrbus. Hur ska samverkan gå till? Vilka är roller och ansvar? Vilka verktyg finns att tillgå? Här pekar både intervjupersoner och respondenter till enkäten på vikten av introduktion och utbildning om Norrbus. Det här är något som behöver ske löpande, både för att introducera nyanställda och för att säkerställa att kunskaperna om samarbetet är uppdaterade och levande.

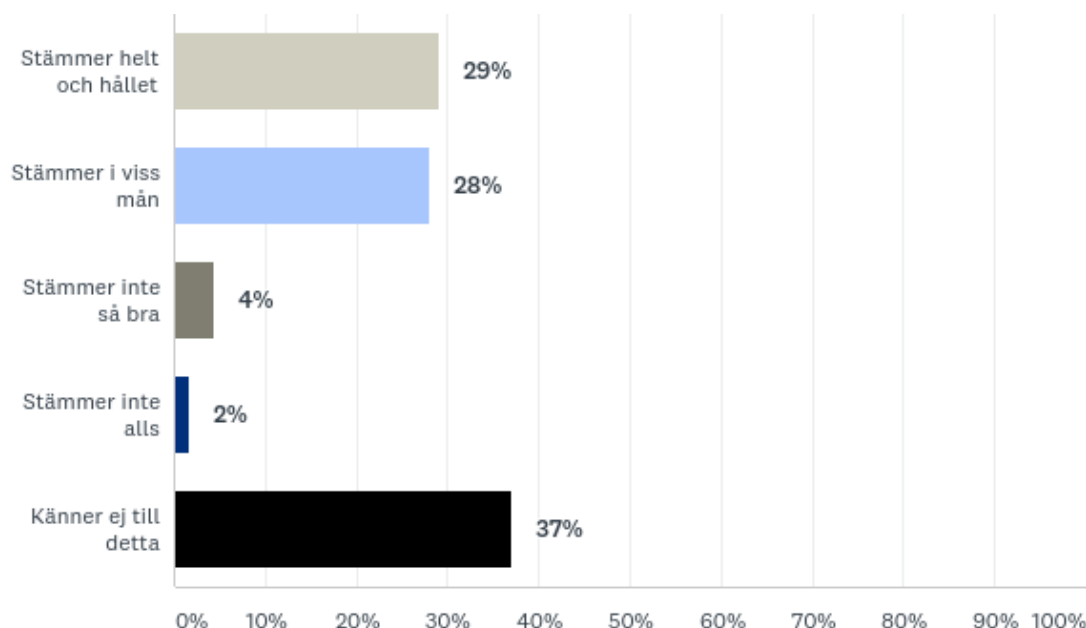
Flera intervjupersoner menar att det är dags för en nytändning – det gäller att få upp Norrbus lite högre på agendan för att stärka engagemang, kunskap och handlingskraft. Här har inte minst ledarskapet en mycket viktig uppgift för att säkerställa att överenskommelsen lever och nyttjas. Samverkan behöver vara en naturlig del i



kulturen i organisationerna och barnet/den unges situation och behov måste stå i centrum.

Ett särskilt stöd som utvecklats inom ramen för Norrbusarbetet i Östra Norrbotten (kommunerna Haparanda, Kalix, Övertorneå och Övertorneå) är det så kallade "Gröna kortet" med rutiner och en checklista som stöd för all personal som arbetar med barn och unga. Tanken har varit det ska användas i hela länet. Denna ambition förverkligas dock inte i nuläget, med över en tredjedel av de svarande som uppger sig inte ens känna till Gröna kortet. Bland de tre professionerna är det Gröna kortet minst känt bland skolans personal (41 procent) följt av sjukvården (36 procent) och socialtjänsten (29 procent). Av de som känner till Gröna kortet verkar de allra flesta uppskatta det. Det är dock intressant att notera att chefer i betydligt högre utsträckning än medarbetare anger att detta är ett bra stöd.

"Gröna kortet" är ett bra stöd i vårt samverkansarbete



Ytterligare en form av stöd som finns tillgängligt för aktörer i norrbussamverkan är rutinen för avvikelserapportering. Hur väl använd är denna? Knappt tio procent använder den ibland, drygt 40 procent använder den aldrig och drygt 20 procent känner inte till rutinen. Även här är det skillnad mellan chefer och medarbetare. Nästan en tredjedel av medarbetarna som svarat på enkäten känner inte till rutinen. Motsvarande siffra för chefer är 14 procent. Det har också framgått av våra intervjuer att kommun- och länsdelsgrupperna inte är speciellt aktiva med att hantera de avvikelserapporter som kommer in. Det förefaller vara mycket sällan som det blir någon rejäl respons utifrån inskickade rapporter.



Såväl Gröna kortet som rutinen för avvikelserapportering är tänkta att vara stöd i det dagliga arbetet och det måste anses olyckligt att kännedomen bland medarbetare inte är större.

I både intervjuer och enkät är det många som efterfrågar utvecklade stöd, verktyg och rutiner. Som vi pekat på ovan handlar det både om utbildning i hur samverkan är tänkt att ske, och om stöd och verktyg i det dagliga arbetet. Här torde det finnas utrymme att utveckla insatser för att stärka samverkan.

4.4.4. Inga tydliga strukturer för lärande och erfarenhetsutbyte

Det byggs dagligen kunskap och erfarenheter kring barn och ungas behov som ska mötas i samverkan, om olika insatser som prövas och om modeller och metoder för samverkan. I den hierarkiska modell som byggs skulle information om erfarenheter kunna flöda upp och ner mellan de olika samverkansgrupperingarna och också mellan kommuner och länsdelar. I dagens modell sker detta dock inte på något systematiskt sätt. Det finns inga uttalade fora för kunskapsutbyte och lärande. Visst sådant utbyte sker givetvis, men det är ad hoc. Många efterfrågar ett mer systematiskt lärande och möjligheten att utbyta erfarenheter.

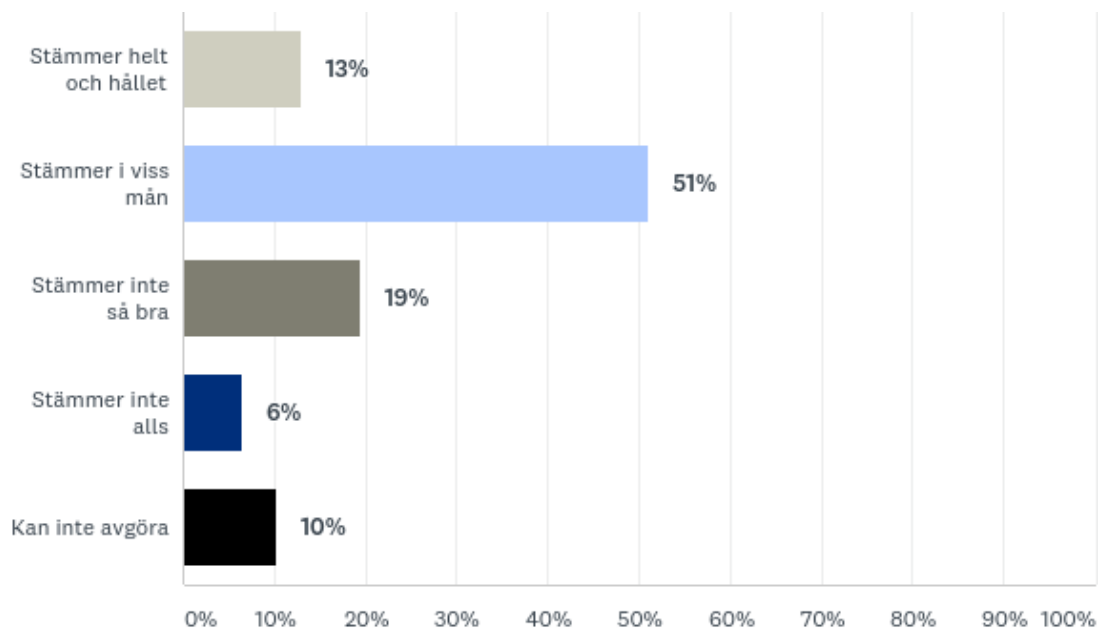
4.5. Blir det bra för de unga?

Vi har hittills i detta kapitel diskuterat hur samverkan fungerar utifrån aktörernas perspektiv och vilka olika faktorer som verkar påverka resultaten. Dessa resultat handlar dock mer om hur Norrbus fungerar i ett organisatoriskt samverkansperspektiv än att de visar på om de barn och unga som får stöd av skola, socialtjänst och sjukvård i samverkan faktiskt upplever sig hjälpta. Frågan om Norrbus leder till att barn och unga i Norrbotten får ett bättre stöd i praktiken är mycket svår att besvara rent empiriskt. Eftersom det inte varit möjligt inom ramen för denna utvärdering att rikta sig direkt till ett större antal av de familjer som fått stöd, är det närmaste vi kan komma de bedömningar som berörda medarbetare och chefer gör av den faktiska situationen för berörda barn och unga.

En av frågorna i enkäten gällde hur den svarande bedömer stödet till de barn och unga som denne har ansvar för oberoende av hur samverkan mellan aktörerna fungerar.



Oavsett nivån på samverkan anser jag att de barn och unga som jag har ett ansvar för får det stöd de behöver

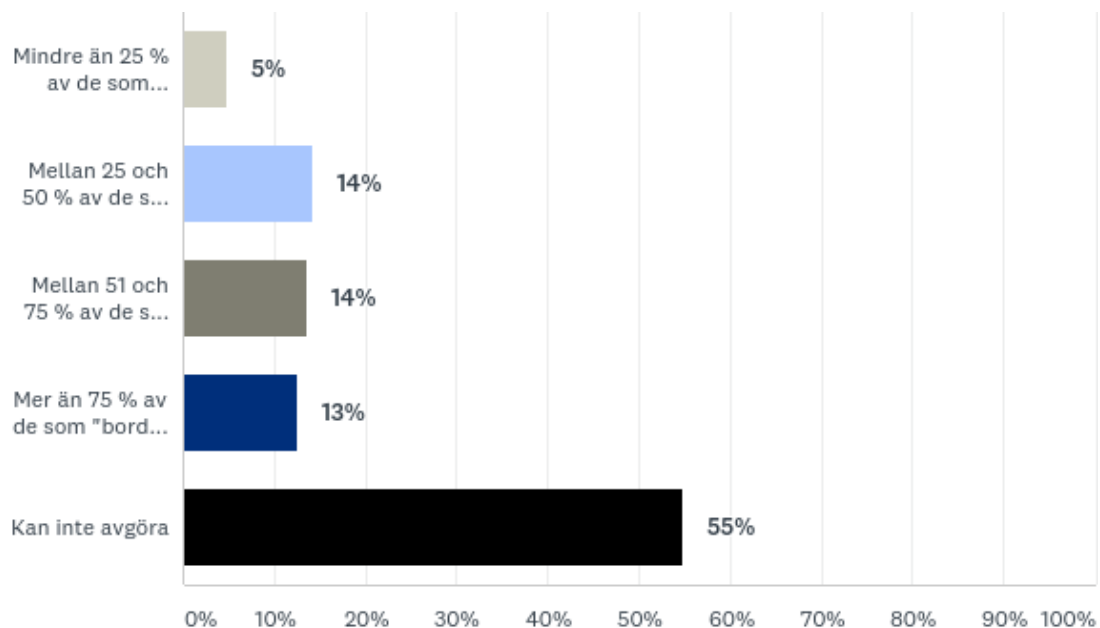


Som framgår av diagrammet är det bara drygt 10 procent av de svarande som helt kan instämma i påståendet och cirka hälften som gör det delvis. Jämför man svaren mellan chefer och medarbetare eller mellan de olika aktörerna finner man inga större skillnader i uppfattning.

En annan bild av verkligheten från enkäten är svaren på frågan om hur många unga som bedöms ha en aktuell SIP. Detta kan ses som en viktig indikator för hur norrbussamverkan fungerar, eftersom att upprätta och uppdatera SIP är själva syftet med norrbusmötena. Över hälften av de svarande anser sig inte kunna göra en bedömning, cheferna utgör en stor andel av dessa. Av de som ansett sig kunna besvara frågan är det bara ungefär hälften som anser att en majoritet av sina brukare har en aktuell SIP.



Av de barn och unga som jag har ett ansvar för bedömer jag att följande andel har en aktuell SIP



Enligt Norrbussöverenskommelsen är det obligatoriskt att familjerna deltar vid mötet. Vår enkät pekar dock på att detta inte är någon självklarhet. Det är endast drygt 40 procent av de svarande som säger att detta alltid sker. Ytterligare 45 procent svarar att det händer ibland, men inte alltid. Frågan är om det är rimligt att säga att man genomfört en SIP om familjen inte är med.



5. Slutsatser och analys

Uppdraget att utvärdera Norrbussöverenskommelsen har i ett avseende varit lite speciellt. Ofta utvärderas reformer i ett läge där implementeringen pågår eller nyss slutförts, alltså något enstaka år efter beslutet om reformens införande. Eftersom Norrbuss existerat i drygt tio år blir huvudfrågeställningen inte om denna reform framstår som lyckad baserad på erfarenheterna från dess införande. Istället har vi fått ställa oss frågan om Norrbuss framstår som en lyckad reform baserad på hur överenskommelsen fungerar efter ett decennium. Eller lite mer tillspetsat uttryckt, vad finns kvar av den ursprungliga överenskommelsen idag? Det var också en försiktigt formulerad oro att det kanske inte var så mycket kvar som till en början mötte oss när vi inledde arbetet med utvärderingen.

Vi menar att följande iakttagelser är viktiga att ha med sig när vi formulerar våra primära slutsatser om Norrbuss:

- ✦ Samverkan enligt Norrbussöverenskommelsen är fortfarande levande och framstår för aktörerna som det rätta och eftersträfvansvärda sättet att arbeta med målgruppen barn och unga med konstaterade behov av stöd
- ✦ Det stöd och den hjälp för samverkan som vi uppfattar ha funnits när Norrbuss infördes, förefaller successivt ha försvunnit med åren
- ✦ Trots en positiv inställning till Norrbuss finns det idag större eller mindre problem med samverkan i praktiken i flertalet av Norrbottens kommuner.

Den förmodade risken att Norrbuss skulle ha fallit i glömska har således visat sig komma på skam. Det finns en stor medvetenhet om överenskommelsen och vi har snarast mött olika grader av frustration över att det i flertalet kommuner inte får till samarbetet så som de vill och försöker. Likaså har en bild framträtt av att det finns begränsat med stöd att nyttja när aktörerna inte får samverkan att fungera i kommunen. Exempelvis upplever många att det finns svagt stöd från de olika samverkansgrupper av chefer som finns på kommun-, länsdels- och länsnivå. De aktörer som deltar i norrbussmötena upplever att det är upp till dem själva att skapa den kultur som krävs för att samverkan ska fungera.

Även om det finns en del att göra i flertalet kommuner för att få samverkan att fungera helt i enlighet med Norrbuss är vår samlade bedömning ändå att läget är relativt gott. Det finns överlag en positiv syn på samverkan och en vilja att få det att fungera. Detta är en god grogrund för ett utvecklingsarbete med syfte att (åter)etablera en fungerande norrbussamverkan i hela länet. Innan vi kommer in på våra förslag till hur en sådan process bör se ut vill vi dock fördjupa diskussionen en aning inom några perspektiv som vi tror är viktiga för att förstå varför dagens situation ser ut som den gör och vad som är rimligt att sträva efter i ett kommande utvecklingsarbete.

5.1. Är Norrbuss fortfarande rätt tänkt?

Så som Norrbussöverenskommelsen är skriven kan den sägas vara både öppen och inriktad på samma gång. Å ena sidan talar den allmänt om alla barn och ungas rätt att



få sådant stöd att de kan leva normalt och på samma premisser som övriga. Stödbehovet ska identifieras tidigt och insatser, i samverkan, erbjudas så att negativ påverkan på den unges tillvaro blir så liten som möjligt. I detta ligger egentligen ingen begränsning i vad samverkan enligt Norrbus kan innebära. Å andra sidan ges de aktiviteter som utgör själva samverkan, framförallt nätverksmötet, som vi i denna rapport kallat norrbusmötet, en tämligen tydlig innebörd. Det handlar om samverkan i syfte att upprätta SIP enligt HSL och SoL.

Själva utgångspunkten för Norrbus är att utgå från den enskilda individens situation och behov för att gemensamt identifiera rätt insatser. Olika aktörer behöver arbeta för att åstadkomma skräddarsydda insatser så långt möjligt över sektorsgränser. Här kan Norrbus ses som ett exempel på den större omställning som pågår av den svenska välfärden mot mer personcentrerade, tillgängliga och nära tjänster där personalens samlade kompetens kommer till nytta på ett effektivt sätt. Här står den enskilde individen i centrum när stödet utformas och planeras och personcentrerade tjänster utvecklas allt oftare i samverkan över organisatoriska gränser – mellan kommuner, regioner, myndigheter och intresseorganisationer.

För att denna omställning ska få chans att utvecklas med full kraft behöver nya processer och arbetssätt etableras och digitaliseringens möjligheter tas tillvara. En förutsättning för omställning i komplexa organisationer som regioner och kommuner är också att det finns förändringskompetens, utvecklingskraft och verksamhetskompetens.

Den konkreta samverkan sker i norrbusmöten. Här kan vi återknyta till den målgruppspyramid för samverkan som beskrivs i kap. 3. Av de fyra segmenten i denna pyramid brukar SIP-samverkan generellt oftast föras till det översta. I detta segment återfinns barn och unga med ett konstaterat och omfattande behov av stöd. De insatser som sker för dessa individer brukar heller inte beskrivas som tidiga insatser. Dock ska det noteras att det är flytande gränser mellan dessa segment och att många vi samtalat med under utvärderingsarbetet inte gör någon skillnad mellan de två översta segmenten i modellen. Inom norrbus-samverkan ses SIP som ett redskap även för individer med risk för att utveckla omfattande stödbehov. Detta innebär också att det inte görs någon tydlig skillnad mellan folkhälsovetenskapens uppdelning mellan selektiva och indikativa åtgärder, något som också speglas av oklarheten kring om det i norrbusmötena i första hand bör vara primärvården eller BUP som deltar.

Norrbus har alltså under sina tio år använts för SIP-samverkan kring individer med omfattande stödbehov, eller när risk för sådana har identifierats. Vi har inte i något fall hört talas om att Norrbus har kopplats till samverkansinsatser riktade till grupper av barn och unga eller till generella eller förebyggande insatser. Inte heller förekommer det någon större diskussion om på vilket sätt Norrbus leder fram till tidiga insatser. Fokus förefaller alltså helt ligga på att få samverkan kring SIP att fungera. Om det sker något arbete med att utveckla den tidiga upptäckten specifikt så tycks detta inte associeras till Norrbus.

Är Norrbus inriktning rätt, även för framtiden? Vår bedömning är att så är fallet. Även om det finns en del problem med att samverka i praktiken, ligger det ett stort värde i att bevara och fortsätta utveckla den framsynta och personcentrerade satsning som



gjordes för tio år sedan med Norrbus. Det faktum att Norrbus också kan ses som ett avtal som brett reglerar samverkan mellan regionen och kommunerna kring barn och unga och som därmed kan användas för andra typer av samverkan, till exempel av förebyggande art och för att satsa mer specifikt på tidig upptäckt, är att se som en bonus. Det bör inte påverka ett idogt arbete med en väl fungerande SIP-samverkan i hela Norrbotten.

5.2. Har Norrbus riggats på ett bra sätt?

Ett dilemma med att utvärdera en tio år gammal reform är att det är svårt att få tydliga bilder av implementeringen av reformen. De fåtaliga vittnesmål vi lyckats få tyder på att det var en relativt normal implementering där det från centralt håll i landsting och kommunförbund, erbjöds visst stöd i form av utbildning, resurser etc. Dessutom hade kommunerna i den östra länsdelen extra stöd genom sitt deltagande i Modellområdesprojektet. Stödstrukturen i form av chefsgrupper på kommun och länsdelsnivå etablerades också. Dock förefaller det som att det aldrig etablerades någon reell uppföljningsmodell som gjorde det möjligt att följa utvecklingen av Norrbus. Vi har exempelvis inte kunnat identifiera information rörande volymer (hur många norrbusärenden är aktuella i länet/länsdelarna/kommunerna) eller resultat.

Det förefaller således som att Norrbus sjösattes ungefär på det sätt som projekt och nya arbetsmodeller ungefär brukar lanseras. En viss satsning för att uppmärksamma nyheten samt lite stödjande smörjmedel den första tiden för att få igång arbetet. Normalt brukar de ansvariga därefter utgå ifrån, eller åtminstone hoppas, att berörda linjeorganisationer införlivar arbetssättet i sina ordinarie rutiner. Och som utvärderingar ofta tvingas konstatera gick det inte riktigt som önskat i Norrbusfallet heller.

Som vi beskrev ovan krävs utveckling av processer och arbetssätt för att åstadkomma en omställning mot ökad personcentrering. Norrbussamverkan innebär vissa sådana nya arbetssätt. I god samverkansanda möts aktörerna i norrbusmöten för att finna konstruktiva lösningar i berörda familjers intresse. Vår bild är dock att det inte blev stabilt förankrat överallt. På vissa håll gick det snett från början, på andra höll det ett tag och i ytterligare några fall blev det faktiskt som tänkt. Som framgått av rapporten har det varit svårt att etablera långsiktigt hållbara samverkanskulturer. När det fungerat väl har lösningen oftast varit en för stunden gynnsam kombination av individer i rätt roller i samverkansmiljön. Som framgått finns det, åtminstone sett till hela länsdelar, ett tydligt undantag när det gäller att konsekvent jobba enligt Norrbus principer och det är i Östra Norrbotten. Något tydligt svar på varför man har lyckats bättre där har inte gått att få fram. Den tydligaste skillnaden när det gäller förutsättningar för samverkan gentemot de övriga länsdelarna är som framgått att Östra fick mer stöd och uppmärksamhet i implementeringsfasen. Huruvida detta extra stöd visade sig vara tillräckligt för att etablera den önskade samverkanskulturen, och som därefter visade sig vara möjlig att bevara, är svårt att säga. Det är dock en intressant tanke.

Det är dock inte bara det konkreta samverkansarbetet som visat sig svårt att få att fungera långsiktigt. Den uppbyggda organiseringen för att styra och stödja samverkan har visat sig sakna långsiktig stabilitet även den. Kommungrupper förefaller ha kommit och gått under åren, ofta avhängigt drivande individer som lyckats etablera



fungerande nätverk. I dagsläget har det visat sig svårt att få en enhetlig bild över vilka kommunsamverkansgrupper som finns och hur pass välfungerande de är. De fyra länsdelsgrupperna existerar men har valt lite olika roller. Mest tydligt så i Östra Norrbotten där de sedan starten haft en helt separat chefsgrupp för länsdelen enbart för barn och ungdomsfrågor. Huruvida denna avvikelse är en del i framgångsformeln finns det olika uppfattningar om. När det slutligen gäller hur väl länsstyrgruppen har fungerat i rollen att driva på, stötta och utveckla Norrbus är bilden något splittrad.

Gavs Norrbus rimliga förutsättningar att etableras och bli det redskap för barn och unga i behov av samordnat stöd som det var tänkt? Vår bedömning är att det åtminstone inte är möjligt att svara ja på den frågan. Vi har inte kunnat få en bra bild av resultaten av samverkan, men menar att det från central nivå tagits för lätt på behovet av löpande styrning och stöd för att få en så pass komplex samverkansprocess att fungera. Här finns det utrymme att utveckla och förstärka såväl styrning som olika former av stöd i det praktiska samverkansarbetet.

5.3. Samverkar rätt aktörer på rätt sätt?

Poängen med Norrbusöverenskommelsen är att den skapar förutsättningar för samverkan mellan de två huvudmännen region och kommun. Den preciserar dock inte vad detta i praktiken innebär för de berörda aktörerna skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Vi konstaterade inledningsvis att det inte framgår tydligt om vården måste ingå i ett samverkansärende för att det ska få kallas norrbussamverkan. Våra intervjuer runt om i länet tyder dock på att aktörerna har kommit att inta en pragmatisk hållning i denna fråga. Norrbus är ett arbetssätt som fungerar bra oavsett vilka aktörer som samverkar, därför används det när det passar.

Frågan är vilka förutsättningar som behöver råda för att åstadkomma en effektiv samverkan. En viktig utgångspunkt är att de deltagande aktörerna har en gemensam bild av vilka behov som finns hos målgruppen för att sedan kunna skapa en gemensam inriktning – vad är det vi gemensamt ska uppnå? Här gäller det att inte fastna i gränsdragningar där fokus ligger på att definiera "mitt uppdrag och mina arbetsuppgifter respektive dina uppdrag och dina arbetsuppgifter" utan fokus måste ligga på de behov som vi tillsammans ska möta.

Förtroende och tillit är också något som är centralt för att få samverkan att fungera. De deltagande aktörerna behöver ha kunskap om och förståelse för varandras verksamheter: hur ser uppdragen ut, vilken kultur råder, vilka begrepp används, vilka förutsättningar arbetar aktörerna under? De här är frågor som behöver arbetas aktivt med och inget man kan förutsätta finns på plats.

Norrbusöverenskommelsen beskriver vilka olika verksamheter hos respektive aktör som förutsätts kunna vara samverkanspart. När det gäller skolan och socialtjänsten är denna bild relativt enkel. Inom vården finns det dock ett flertal olika verksamheter som kan fylla samverkansbehovet. Som framgått av tidigare kapitel har den vanligaste parten i norrbusmötena kommit att bli BUP. En stor majoritet bland de representanter för skola och socialtjänst som vi pratat med under utvärderingsarbetet har sett BUP som den naturliga samverkansparten från regionen. Frågan är om det var så det var tänkt



ursprungligen. Norrbussöverenskommelsen pekar inte ut någon vårdverksamhet framför någon annan. Det får förutsättas att avsikten är att den för det enskilda fallet lämpligaste verksamheten ska kallas till norrbussmötet.

Inom hälso- och sjukvården finns dock en grundprincip för på vilket sätt patienter ska passera vårdkedjan. Ingången till vården är den s.k. första linjen, dvs primärvårdens hälsocentraler, familjecentraler och ungdomsmottagningar. Först efter diagnosticering där ska patienten i normalfallet uppsöka den specialiserade vården, till vilken till exempel barnsjukvård och psykiatri tillhör. Är det i ljuset av detta rimligt att huvuddelen av samverkan inom Norrbuss sker med BUP? Det är naturligtvis inte fel att kalla BUP till mötena i ärenden där det är uppenbart att den unge behöver kvalificerat psykiatriskt stöd. Det förefaller dock knappast sannolikt att detta skulle vara fallet i majoriteten av ärendena. Troligare framstår det att primärvården av olika skäl inte uppfattas som den mest relevanta samverkansparten av de kommunala aktörerna. Mycket talar för att hälsocentraler, familje- och ungdomsmottagningar skulle kunna bidra mer till Norrbuss än vad de förefaller göra i nuläget.

En annan verksamhet inom vården som har en roll i norrbussamverkan är vuxenpsykiatri. Den bild som vuxit fram i utvärderingsarbetet är dock att vuxenpsykiatri är tämligen ovanlig som part i norrbussmötena. Varför detta är fallet är oklart. Det kan inte vara ovanligt att mötena gäller ungdomar i åldern 19 – 20 år. En möjlig förklaring är att det rör sig om okunskap från kommunernas sida. Ett skäl som framfördes vid intervjuerna till att Norrbuss omfattning sattes till 20 år var att det skulle bidra till att knyta ihop just vuxenpsykiatri och BUP. Om detta verkligen var tanken så har det uppenbarligen inte lett till några större resultat hittills. Inte omöjligt utgör det faktum att vuxenpsykiatri ingår i ett annat kommunal/regionalt samverkansavtal också ett hinder för att en sådan sammanknytning med BUP ska ske.

När det gäller skolan utgör samverkansproblemet inte främst frågan om vilken del av verksamheten som ska delta i norrbussmötena, även om vi kunnat notera att det finns en varierad syn mellan kommuner och enskilda skolor om vilken roll elevhälsan ska ha vid mötena. Det som skiljer är istället att skolans perspektiv på barn och unga med problem till viss del drivs av en annan logik än för de två övriga aktörerna. Skolan har primärt ett grupperspektiv på sina elever där målet är att alla elever ska klara kunskapsmålen. Elevhälsans uppdrag är generellt och förebyggande snarare än individuellt och insatsorienterat. Det senare perspektivet präglar dock rollen för socialtjänst och sjukvård. Bägge har visserligen i uppdrag att även verka förebyggande men i allmänhet brukar inte denna del av uppdraget prioriteras. Dessa skillnader i roller kan delvis också vara en förklaring till att det inte varit lika självklart att i skollagen skriva in uppgiften att medverka i SIP-arbete. En iakttagelse från utvärderingsarbetet är att dessa skillnader i roller inte förefaller vara så uppenbara i samverkansarbetet. Aktörerna har inte alltid så stor kunskap om varandra och i detta ligger även att förstå varandras roller i arbetet med barn och unga.

Har således Norrbuss medfört att det är rätt aktörer som samverkar på ett effektivt sätt? Vi kan konstatera att regionens deltagande blivit fokuserat på BUP och frågar oss om det är rätt och riktigt att det blivit så. Det är inte orimligt att anta att det finns andra aktörer inom vården som kan bidra så att värdet för de barn och unga som utgör



målgrupperna för norrbussamverkan ökar. Vår bedömning är också att det finns vissa förbättringsområden som skulle kunna både minska friktionen mellan aktörerna och öka effektiviteten genom att rätt aktörer möts med rätt förväntningar på varandra.

5.4. Resultaten för barnen och de unga

Huvudfokus i denna utvärdering har varit att undersöka hur samverkan inom Norrbus fungerar och vad som behöver göras för att utveckla den. Däremot har vi inte haft möjlighet att komma in så mycket på det viktigaste, nämligen resultaten av den samverkan som sker. Norrbusöverenskommelsen har ett övergripande syfte, att ge de barn och unga i Norrbotten som behöver det ett så bra stöd som möjligt. Det är egentligen först när det går att ha en uppfattning om i hur hög grad de ansvariga aktörerna lyckas med detta som det verkligen går att dra några slutsatser om hur väl Norrbus fungerar. Skälen till att vi inte gått in mer på hur resultaten för målgruppen ser ut är i allt väsentligt metodologiska. Det är helt enkelt svårt att fråga barn och unga om hur de upplever den hjälp de får, i alla fall i några större antal, och därutöver kunna förklara i vilken mån upplevelsen beror på samverkan i sig. När det som i Norrbus fall, aldrig har funnits någon samlad och tillförlitlig uppföljningsmodell att tillgå blir det närmast omöjligt att fånga brukarnas perspektiv.

De försök vi gjort att på något sätt få en bild av vad Norrbus betyder för de unga framgick bland annat i avsnitt 4.5. Där redovisas några frågor från enkäten där de svarande fått ge sin bedömning direkt om de ungas situation. Det kan vara svårt att säga vad som är en rimlig nivå för svarsresultaten på frågan om barn och unga får det stöd de behöver. Möjligen bör dock det faktum att 25 procent av de svarande anger att påståendet inte stämmer så bra eller inte alls ses som ett något nedslående resultat. Vi fann även att enkätrespondenterna bedömer att endast knappt hälften av barnen/de unga har en aktuell SIP. Vid våra samtal med företrädare för aktörerna runt om i länet har en tämligen splittrad bild av vad norrbusmötena konkret leder till framgått. En relativt tydlig tendens är dock att de som tycker att man får samverkan att fungera i kommunen tenderar att också ha en mer positiv syn på att samverkan faktiskt påverkar kvaliteten på stödet till barn och unga positivt. När norrbusmötena fungerar hjälper det aktörerna att bete sig professionellt, att undvika att hamna i tvister och att bättre se till familjernas intressen framför sina egna.

Det finns dock ett annat sätt att se de lite varierade åsikterna om vad Norrbus betyder för barn och unga, ett sätt som sätter betydelsen av samverkan i perspektiv. Även om samverkan är viktig för ett bra stöd till barn och unga handlar deras upplevelser av det stöd man får trots allt inte om samverkansprocessen, utan om de faktiska insatser man får ta del av. Och om insatserna är rätt valda, av rätt omfattning och professionellt utförda handlar när allt kommer omkring till stor del om andra faktorer än om de har kommit fram genom en välfungerande samverkansprocess. Om inte skolan, socialtjänsten och sjukvården har tillräcklig kompetens, metodik, resurser med mera så kan inte en aldrig så väl fungerande samverkan kompensera för dessa brister.

Innebär således Norrbus att barn och unga med stödbehov får bra insatser? Även om dt är önskvärt att kunna svara ja på denna fråga är den i praktiken för långtgående. Samverkan är inte det enda svaret på frågan. Däremot är det viktigt att den



Samverkan som bedrivs bidrar till bättre insatser. Vår slutsats är att Norrbus, när aktörerna arbetar enligt överenskommelsens intentioner, innebär ett bättre stöd för Norrbottens barn och unga. Det viktiga är vad som händer i rummet under norrbusmötena. Hur aktörerna lyckas få till en värdeskapande samverkan där de tillsammans kan skapa lösningar som är bättre än de som var och en hade kunnat åstadkomma på egen hand, och hur de lyckas föra över dessa lösningar till SIP och sen genomföra det som kommits överens om, var för sig eller tillsammans. I nästa kapitel lämnar vi våra rekommendationer om hur Norrbussamarbetet kan komma närmare denna målbild.



6. Governos rekommendationer

Vår samlade slutsats av utvärderingsarbetet är således att kommunerna och regionen genom sin satsning på Norrbusöverenskommelsen för drygt tio år sedan gjorde en framsynt investering. Denna investering etablerade ett synsätt att berörda aktörer ska samverka kring barn och unga med stort behov av stöd och även hur detta ska gå till, ett synsätt som idag i stor utsträckning lever kvar. Även om synsättet på samverkan visar sig vara fast förankrat fungerar norrbusmötena dock långt ifrån optimalt på många håll i länet. För att inte förlora det som är vunnet är det Governos bedömning att en revitalisering av norrbussamverkan behöver göras.

I det följande presenteras kort vilka åtgärder som vi vill rekommendera Länsstyrgruppen att vidta.

6.1. Revidering av överenskommelsen

Den ursprungliga överenskommelsen reviderades efter fem år. Det har nu förflutit sex år sedan dess. Det finns således flera skäl att med utgångspunkt i resonemangen i denna rapport göra en ny revidering. Grunden för dagens Norrbusöverenskommelse är dock fortfarande relevant. Den ser vi inte behöver ändras. Däremot finns det ett antal aspekter där viss utveckling kan vara befogad.

6.1.1. Bredda samverkansuppdraget?

Norrbusöverenskommelsen är, som konstaterats, både bred och smal till sin karaktär. Dels ger den en generell bas och motivering till varför det är viktigt för vård, skola och omsorg att samverka kring barn och unga, dels preciserar den att samverkan handlar om att göra SIP. Governo anser att en väl fungerande SIP-samverkan i länets alla kommuner för de barn och unga som har de största svårigheterna är utomordentligt viktigt och ett självklart huvudsyfte för Norrbus även i framtiden.

Med detta sagt är dock samverkan med syfte att i tidigare skeden minimera antalet barn och unga som riskerar att bli föremål för SIP-samverkan också angeläget. Vi har emellertid under arbetets gång noterat att vare sig generella och förbyggande insatser eller tidiga samordnade insatser, TSI, förefaller ligga i fokus i diskussionen kring Norrbus. Här kan vi notera att Skolverket och Socialstyrelsen för närvarande arbetar med ett regeringsuppdrag med syfte att stärka TSI genom utvecklingsarbete i ett större antal kommuner (varav en Norrbottenskommun).⁷ I detta arbete finns ett tydligare fokus på att samverka i tidigare skeden än inom Norrbus. TSI handlar om selektiva insatser medan Norrbus primärt gäller indikativa insatser.

Governo anser att det vore både möjligt och önskvärt att i en reviderad överenskommelse, vid sidan av arbetsmodellen för nätverksmöten och SIP, tillföra arbetsmodeller för samverkan kring dels förebyggande insatser i främst skolmiljön, dels

⁷ Regeringen (2017) Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga, 2017-03-16 U2017/01236/GV



TSI riktade till både grupper och individer med risk för ökat stödbehov. Inriktning och omfattning av att tillföra detta, inklusive konsekvenser, behöver utredas vidare.

6.1.2.Samverkans inriktning och mål

Grundinriktningen för överenskommelsen är som sagt fortfarande relevant. Det kan dock finnas skäl att utveckla formuleringarna för denna inriktning. Sedan förra revideringen av Norrbus har diskussionen om personcentrering i vård och omsorg utvecklats. I regionen har strategin *Vägen till framtidens hälsa och vård 2035*, där patienten tydligt står i centrum, utvecklats. Målet är en hälso- och sjukvård som arbetar mer hälsofrämjande och ser patienten som en aktiv partner. Denna typ av resonemang kan behöva lyftas fram tydligare i överenskommelsen så att det står klart att samverkan sker för barnets eller den unges skull. Berörd personal ska se till barnen och de unga först och ekonomiska och andra effekter i andra hand, oavsett om de upplevs som positiva eller negativa.

6.1.3.Uppföljning

En uppenbar brist med norrbussamverkan så här långt har varit avsaknaden av uppföljning. För att styrning ska kunna fungera måste det finnas någon form av information om resultaten av det styrningen avsett. Vid genomförandet av Norrbus kom aldrig någon modell eller några rutiner för uppföljning på plats. Detta kan med fog ses som ett implementeringsmisslyckande som i grund och botten beror på att uppföljningen aldrig styrdes upp i den beslutade överenskommelsen.

Vid revideringen bör ett tydligt krav på uppföljning därför införas, liksom vilken eller vilka parter som har ansvar för att utforma kraven och säkerställa resultaten tas om hand. Eftersom uppföljningsmodellen bör vara länsövergripande förefaller det rimligt att ansvaret tydligt läggs på Länsstyrgruppen. Överenskommelsen behöver inte innehålla en detaljerad uppföljningsmodell. Några grundprinciper för vad som bör ingå vore dock önskvärt, till exempel att en modell bör innehålla såväl några kvantitativa mått på vad som åstadkoms som möjligheter att beskriva kvaliteten. En inte helt enkel men önskvärd kunskap är att kunna ge någon indikation på om samverkan faktiskt ger barn och unga ett bättre stöd.

6.1.4.Minska mängden överenskommelser

En inte sällan framförd uppfattning under våra intervjuer är att det finns för många överenskommelser att ta hänsyn till. Det ger en oöverblickbar situation och följsamheten till enskilda överenskommelser riskerar att minska. Flera överenskommelser inom närbesläktade områden riskerar också att leda till överlappning och motsägelser. Ett konkret sådant fall som kommit upp under utvärderingen är Norrbus och samverkansavtalet kring vuxenpsykiatri.

När det handlar om basen för Norrbusöverenskommelsen, dvs. en reglering av grundläggande spelregler mellan de två huvudmännen region och kommun spelar inte målgruppen för samverkan så stor roll. Det finns exempel på andra håll i landet där försök görs att koppla ihop flera olika kommunalregionala samverkansavtal till ett



gemensamt. Governo menar att det vid revideringen av Norrbus kan vara värt att undersöka sådana möjligheter i Norrbotten också, eller åtminstone etablera en beredskap för att hantera framtida behov av samverkan via Norrbusmodellen. Ett tänkbart sådant exempel skulle kunna vara kommande behov av samverkansavtal mellan region och kommuner kring hemsjukvårdens patienter.

6.2. Säkra den hierarkiska strukturen

Som framgått av rapporten finns det brister och olikheter i den struktur för styrning av och stöd för samverkan som ska finnas på kommunal, länsdels- och länsnivå. Den struktur som beskrivs i överenskommelsen är densamma som gäller generellt för samverkan mellan region och kommuner i Norrbotten. Trots detta finns det avvikelser på både länsdelsnivå och i kommunerna. Valet att organisera denna stödstruktur olika behöver dock, som också framgått, inte innebära att den fungerar sämre. Den parallella länsdelsgruppering i Östra länsdelen som endast hanterar frågor om barn och unga beskrivs till exempel som välfungerande. Det finns dock flera exempel från olika håll i länet där stödet inte fungerar väl.

Stödstrukturen är viktig. När aktörerna får problem att samverka i norrbusmötena kan ett gott samarbete i kommungrupperna vara en effektiv problemlösare. Stödstrukturens viktigaste uppgifter är att verka som smörjmedel när något inte fungerar i ärendena, att hantera avvikelserapporter och att kunna föra information uppåt och nedåt i beslutshierarkin. Om det skulle gå att få dessa uppgifter att fungera, framförallt på kommunnivå, över hela länet skulle det innebära ett stort steg närmare en fungerande norrbusamverkan.

En av Governos rekommendationer är därför att säkerställa att det finns fungerande samverkansgrupper i alla kommuner och länsdelar. Att se till att denna struktur faktiskt existerar i praktiken är ett första steg som torde vara genomförbart. Den svåra frågan är att få dem att utföra sina uppgifter på ett ansvarsfullt sätt. Grunden för konceptet bär förstås med sig samma svårigheter som med all samverkan, grupperna består av chefer på olika nivåer som i dessa konstellationer ska fatta gemensamma beslut som är bra för helheten samtidigt som de sitter i grupperna på mandat från sina respektive linjeorganisationer. Den grundläggande frågan är alltså att skapa incitament för att agera på sätt som inte självklart alltid ligger i den egna organisationens intresse. Som Governo ser det finns det i princip två sätt att åstadkomma detta på. För det första kan en grupp åstadkomma mycket själv om den lyckas etablera ett ömsesidigt förtroende och skapa ett positivt diskussionsklimat. Detta är ett ansvar för varje enskild deltagare. För det andra är denna struktur som framgått hierarkisk. Likväl som att en fungerande uppföljning bygger på att varje överordnad nivå följer upp underlydande nivån måste här länsdelsgruppen ta ansvar för att kommungrupperna i länsdelen gör vad de ska. Detsamma gäller Länsstyrgruppen gentemot de fyra länsdelsgrupperna. Uppföljning, intresse och ansvarsutkrävande är de nyckelord som norrbushierarkin måste börja tillämpa.



6.3. Centralt stöd nödvändigt

Även med en fungerande stödstruktur är det vår uppfattning att den komplexa process som det innebär att samverka i norrbusmöten på ett likartat sätt över hela länet inte över tid klarar att bära sig själv. Med så många inblandade individer från olika professioner som ska finna gemensamma svar vilka innebär bra lösningar för barn och unga är det nödvändigt med någon form av ytterligare stöd och smörjmedel för att över tid hålla denna verksamhet igång.

Norrbus implementerades som de flesta reformer med en introducerande satsning som följdes av en förväntan på att rutiner och arbetssätt skulle införlivas i den ordinarie verksamheten. Som framgått skedde detta i högst varierande omfattning. Det är Governos bedömning att denna komplexa samverkansprocess behöver ett sammanhängande externt stöd för att kunna fungera något sånär likartat, kontinuerligt och över hela länet. Ett sådant stöd anordnas lämpligen av Region Norrbotten och Norrbottens Kommuner gemensamt. Det handlar rimligen om delar av, eller möjligen en hel, tjänst med uppgift att följa norrbusarbetet över länet och att vid behov rycka in som processtöd, formulera vägledningar, hålla utbildningar och agera som allmänt smörjmedel i processen.

Om länsstyrgruppen framöver ska kunna ta ett reellt och samlat ansvar för en fungerande uppföljning av norrbusarbetet behövs ett kontinuerligt tjänstemannastöd som underhåller uppföljningsprocessen och säkerställer att det kommer ut användbara resultat. Även detta bör vara en uppgift som denna resurs kan hantera.

En särskild fråga som vi tror är viktig både för att utveckla samverkan och öka likheten i hur barn och unga ges stöd runt om i länet är en ökad kunskap om hur olika kommuner jobbar. Bristen på lärande av hur andra gör är en kvalitetshämmande faktor som bör ges uppmärksamhet. En centralt placerad stödresurs kan etablera fora för lärande och agera som en pådrivande kraft i ett sådant lärande.

6.4. Nylansering av Norrbus

En återkommande synpunkt i arbetet med denna utvärdering har varit att Norrbus behöver en rejäl omstart. Vi delar denna uppfattning. I samband med att överenskommelsen revideras och andra stödjande åtgärder vidtas bör en nylansering ske. Precis som när överenskommelsen lanserades 2008 behöver en särskild satsning förberedas som riktar uppmärksamhet mot Norrbus. Lämpliga åtgärder är sådana som får alla berörda aktörer att notera att något händer och får dem att aktualisera både kunskap och intresse för samverkan kring barn och unga. Det gäller då att fånga detta intresse och se till att det möts upp med kompetenshöjande och motiverande insatser, som till exempel information om utvecklade stödnätverk, utbildning i samverkan kring barn och unga, gemensamma kompetensdagar inom såväl kommuner som länsdelar.

Dessa incitamentskapande insatser behöver sedan följas av stöd som byggs via en ny central resurs samt nätverk med chefer på kommun och länsdelsnivå. För att ett omstartat Norrbus ska kunna etablera sig över hela länet är det därför nödvändigt att Region Norrbotten, Norrbottens kommuner och länsstyrgruppen säkerställer att när en tillfällig lanseringssatsning fasas ut, så finns ett långsiktigt stöd på plats och fungerar. På



så sätt kan barn och unga i Norrbotten få det stöd de behöver för att kunna fostras, bo och leva i sin familj och vara kvar i den grupp/klass som de tillhör.



Bilagor

Bilaga 1 – Referenser

FoU i Väst (2015) Västbus – hur funkar det? Rapport 1:2015

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Lena Hannu (2014) Utvärdering av Gröna kortet, en rutin och checklista för hur samverkan skapas kring barn och unga, Barn- och ungdomsförvaltningen, Övertorneå kommun för PSYNK-projektet

Kommunförbundet Norrbotten och Norrbottens läns landsting (2013) Norrbus: Överenskommelse om samverkan kring barn och unga mellan landstinget och kommunerna i Norrbotten 2013

Norrbus (2013) Gemensamma riktlinjer för samverkan kring barn och unga, 2013-04-23

Norrbus (2013) Rutin för avvikelshantering. Version 2013-05

Norrbus (2015) Samverkan kring barn och unga i Norrbottens län, informationsskrift

Regeringen (2017) Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga, 2017-03-16 U2017/01236/GV

Region Norrbotten (2018) Vägen till framtidens hälsa och vård år 2035 – utvecklingsstrategi för hälso- och sjukvården.

SKL (2012) MODELLOMRÅDESPROJEKTET – PSYKISK HÄLSA BARN OCH UNGA
Slutredovisning för perioden 2009 – 2011

Socialtjänstlagen (2001:453)

Överenskommelse om organisering av länsstyrgruppens samverkan inom hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola, mellan länets kommuner och Region Norrbotten, 2018-02-08



Bilaga 2 – Intervjupersoner

Namn	Roll	Organisation
Anna Lindbäck	Enhetschef IFO	Arvidsjaur
Anneli Granberg	Verksamhetsdirektör	Region stab
Britt-Marie Veräjä	Chef Barn-unga (och IFO)	Övertorneå
Catharina Liljeholm	Socialchef	Boden
Charlotte Sundqvist	Skolchef	Kalix
Christina Strömbäck	Verksamhetschef	Kalix sjukhus, Barn- och ungdomsmottagningen
Eva Martinsson	Förvaltningschef	Gällivare
Gitt Ström	Närsjukvårdschef	Gällivare & Kiruna Närsjukvårdsområde
Helene Mikko	Verksamhetschef	Hälsocentraler Luleå
Hilda Hassler	Verksamhetschef/Överläkare	Barnsjukvården
Inga-Lill Modig	Verksamhetschef	Psykiatri Gällivare
Katarina Johansson	Biträdande närsjukvårdschef	Luleå-Boden Närsjukvårdsområde
Kerstin Larsson	Verksamhetschef IFO	Boden
Kristin Westerberg	Rektor/skolledare	Arvidsjaur
Lars Löfgren	Verksamhetschef	Barn- och ungdomspsykiatri Sunderbyn
Lena Hannu	Barn- och utbildningschef	Övertorneå
Lena Keisu-Gard	Chef elevhälsa	Haparanda
Maria Jakobsson	Chef elevhälsa	Boden
Marianne Rova-Eriksson	Skolsköterska	Piteå
Marika Frisk Korpi	Rektor	Gällivare
Mervi Rundgren	Verksamhetschef	Hälsocentral Haparanda
Peter Bergman	Närsjukvårdschef	Kalix Närsjukvårdsområde
Raimo Roininen	Verksamhetschef IFO	Luleå
Ronny Grundström	Verksamhetschef	Piteå ungdomsmottagning (Piteå hälsocentral)
Tomas Backeström	Avd chef Stöd och omsorg	Piteå



Bilaga 3 – Deltagare i workshop

Namn	Roll	Organisation
Anna Lindbäck	Enhetschef IFO	Arvidsjaur
Anneli Granberg	Verksamhetsdirektör	Region stab
Ann-Marie Forsell	Centrala elevhälsan	Piteå kommun
Benitha Eliasson	Vetenskaplig ledare Socialtjänst	Norrbottens Kommuner
Bodil Larsson	Enhetschef Regiongemensamt	Avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd
Christina Strömbäck	Verksamhetschef Länssjukvård	Barnmedicin habilitering och BUP Kalix sjukhus
Eva Lakso	Avdelningschef Social Velfärd	Norrbottens Kommuner
Eva Segerstedt	BoF	Piteå kommun
Ingela Resin	MLA Elevhälsa	Kalix kommun
Katarina Johansson	Biträdande Närsjukvårdschef	Närsjukvård, NO LuBo gemensamt
Kirsti Jussila	Verksamhetsstrateg Regiongemensamt	Avdelningen för lednings- och verksamhetsstöd
Lars Löfgren	Verksamhetschef Länssjukvård	Barn- och ungdomspsykiatrisk vård Sunderby sjukhus
Marika Frisk-Korpi	Rektor	Gällivare kommun
Mona Eriksson	Teamchef-Team Familj	Bodens kommun
Peter Andersson	Chef elevhälsan	Piteå kommun
Solveig Nygård	Chef elevhälsa	Pajala kommun



Bilaga 4 – Enkät

Samverkan och Norrbus

Enkät om samverkan kring barn och unga

Barns förutsättningar till ett gott liv påverkas av en mängd faktorer. Samhället försöker genom olika insatser att kompensera för olika förutsättningar. En samordning av resurser och arbetsinsatser förbättrar möjligheterna att erbjuda insatser av god kvalitet. Att hjälpa barn och unga som har problem så tidigt som möjligt är bra både för barnen, familjerna och för samhället. Norrbottens läns landsting och Norrbottens 14 kommuner har därför sedan år 2008 gemensamma riktlinjer för hur skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård ska samverka kring barn och unga, Norrbus.

Det har nu blivit dags att utvärdera hur samverkan kring barn och unga i Norrbotten fungerar och vilken roll Norrbusöverenskommelsen spelar i denna. Region Norrbotten och Norrbottens Kommuner har gett Governo AB uppdraget att utföra denna utvärdering.

En viktig del i utvärderingen är att genom denna enkät undersöka hur medarbetare och chefer inom regionen och kommunerna ser på den samverkan som sker idag och hur denna kan förbättras framöver.

Du är anonym i dina svar. De kommer endast att läsas och bearbetas av Governo. I redovisningen till uppdragsgivaren kommer inga individuella åsikter att framgå.

Vi bedömer att det bör ta högst 5 - 10 minuter att fylla i enkäten.

Enkäten kan besvaras fram till och med fredagen den 15 mars.

Eventuella frågor kan ställas till Anders Rånlund på Governo, anders.ranlund@governo.se

Stort tack för att du bidrar till ännu bättre insatser i framtiden för barn och unga i Norrbotten!



Samverkan och Norrbus

Bakgrundsfrågor

1. Inom vilket område arbetar du?

- ☐ Skola
- ☐ Socialtjänst
- ☐ Hälso- och sjukvård
- ☐ Annan (var god ange)

2. Har du en chefsroll?

- ☐ Nej
- ☐ Ja, ange vilken chefsroll

3. Hur länge har du arbetat i din nuvarande position?

- ☐ Mindre än ett år
- ☐ 1-3 år
- ☐ 3-6 år
- ☐ 7 år eller mer

4. I vilken kommun finns din arbetsplats

5. Känner du till Norrbusöverenskommelsen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej



* 6. Använder ni Norrbus vid samverkan kring barn och unga?

☐ Ja

☐ Nej



Samverkan och Norrbus

Hur samverkan kring barn och unga fungerar

7. Samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård sker alltid, i de fall där det bör ske

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

8. Vi har en utvecklad form för hur samverkan ska gå till

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

9. Vilken aktör initierar oftast samverkan?

- ☐ Skolan
- ☐ Socialtjänsten
- ☐ Hälso- och sjukvården
- ☐ Kan inte avgöra

10. Samverkan inleds vanligtvis med ett nätverksmöte med berörda parter

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls



11. Barnet/ungdomen/vårdnadshavaren deltar alltid i det inledande mötet

- ☐ Stämmer helt
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

12. När samverkan ska ske gör vi alltid en SIP

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

13. Av de barn och unga som jag har ett ansvar för bedömer jag att följande andel har en aktuell SIP

- ☐ Mindre än 25 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mellan 25 och 50 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mellan 51 och 75 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mer än 75 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Kan inte avgöra

14. Oavsett nivån på samverkan anser jag att de barn och unga som jag har ett ansvar för får det stöd de behöver

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls
- ☐ Kan inte avgöra

15. Har du någon kommentar om vad som kan göras för att få samverkan att fungera bättre?



Samverkan och Norrbus

Hur samverkan kring barn och unga genom Norrbusöverenskommelsen fungerar

16. Samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård sker alltid, i de fall där det bör ske

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

17. Vi använder även andra former av samverkan kring barn och unga än Norrbusöverenskommelsen

- ☐ Ganska ofta
- ☐ Det händer
- ☐ Ganska sällan
- ☐ Aldrig

18. Jag har fått tillräcklig information om hur jag ska jobba med Norrbus

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

19. "Gröna kortet" är ett bra stöd i vårt samverkansarbete

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls
- ☐ Känner ej till detta



20. Vilken aktör initierar oftast nätverksmötet?

- ☐ Skolan
- ☐ Socialtjänsten
- ☐ Hälso- och sjukvården
- ☐ Kan inte avgöra

21. Uppskattningsvis deltog jag på följande antal nätverksmöten under 2018

- ☐ Inga
- ☐ 1-3
- ☐ 4-7
- ☐ 8-15
- ☐ Fler än 15
- ☐ Det ingår inte i min roll att delta i nätverksmöten

22. Barnet/ungdomen/vårdnadshavaren deltar alltid på nätverksmötena

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

23. När samverkan ska ske gör vi alltid en SIP

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

24. Av de barn och unga som jag har ett ansvar för bedömer jag att följande andel har en aktuell SIP

- ☐ Mindre än 25 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mellan 25 och 50 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mellan 51 och 75 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Mer än 75 % av de som "borde" ha en SIP
- ☐ Kan inte avgöra



25. Stödet via Norrbus samverkansgrupp på länsdelsnivå underlättar samverkan kring barn och unga

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls
- ☐ Känner inte till denna

26. Stödet via Norrbus samverkansgrupper på kommunnivå underlättar samverkan kring barn och unga

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls
- ☐ Känner inte till dessa

27. Jag har använt Norrbus rutin för avvikelserapportering

- ☐ Det händer ibland
- ☐ Någon enstaka gång
- ☐ Aldrig
- ☐ Känner ej till denna rutin

28. Oavsett nivån på samverkan anser jag att de barn och unga som jag har ett ansvar för får det stöd de behöver

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls
- ☐ Kan inte avgöra

29. Har du någon kommentar om vad som kan göras för att få Norrbus att fungera bättre?



Samverkan och Norrbus

Viktiga faktorer för att samverkan ska fungera

30. Skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården har god vana att samverka kring barn och unga

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

31. Det finns oftast samsyn mellan de berörda myndigheterna om när samverkan bör ske

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

32. Vi har klarat ut eventuella otydligheter i ansvarsförhållanden mellan de berörda myndigheterna

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

33. De geografiska förutsättningarna underlättar samverkan mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls



34. Kraven på sekretess är ett hinder för samverkan

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

35. Det skulle tydligt underlätta för skolan att delta i samverkan om även skollagen innehöll ett krav på medverkan i SIP:arna

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

36. Det finns makt- och statuskillnader mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård som påverkar samverkan

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

37. Vi har god kunskap om våra samverkanspartners verksamhet

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

38. Vi har i allt väsentligt klarat ut eventuella gränsdragningsfrågor kring ansvar och kostnadsfördelning med våra samverkanspartners

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls



39. Samverkan inleds i allmänhet vid rätt tidpunkt utifrån den unges behov

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

40. Det finns en tydlig politisk vilja att stärka samverkan kring barn och unga

- ☐ Stämmer helt och hållet
- ☐ Stämmer i viss mån
- ☐ Stämmer inte så bra
- ☐ Stämmer inte alls

41. Hur ser du på förutsättningarna att samverka kring barn och ungdomar med följande verksamheter?
Bedöm samverkansförutsättningarna för varje verksamhet.

	Goda	Rimliga	Medelmåttiga	Svaga	Vet inte/ej relevant
Barnhälsovården	☐	☐	☐	☐	☐
Förskolan	☐	☐	☐	☐	☐
Elevhälsan	☐	☐	☐	☐	☐
Grundskolan	☐	☐	☐	☐	☐
Gymnasiet	☐	☐	☐	☐	☐
Socialtjänsten	☐	☐	☐	☐	☐
Ungdomsmottagningen	☐	☐	☐	☐	☐
Barn- och ungdomspsykiatri	☐	☐	☐	☐	☐
Vuxenpsykiatri	☐	☐	☐	☐	☐
Hälsocentralen	☐	☐	☐	☐	☐

42. Har du någon övrig kommentar kring Norrbus eller samverkan kring barn och unga i stort?