

*Socialförvaltningen*

*Stab*

*Katrin Nilsson*

*0372-78 95 45*

*katrin.nilsson@ljungby.se*

## **Utredning gällande organisatorisk hemvist för LSS-verksamheten för barn och ungdomar.**

### **Ärendet - bakgrund**

Kommunledningsförvaltningen har ansvar för att göra en utredning gällande organisatorisk hemvist för LSS-verksamheten för barn och ungdomar. Utredningen ska göras i samråd mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden och vara klar senast den 28 februari 2016.

Inom ramen för uppdraget har utgångspunkten varit att närmare undersöka hur samverkan i nuvarande organisation sett ut och utifrån det se om det finns anledning till förändrad struktur. Samtidigt har synpunkter inkommit kring hur samverkan mellan de båda nämnderna kan stärkas i syfte att underlätta för enskilda barn och ungdomar att få stöd från de båda nämnderna.

### **Verksamheter - nyckeltal**

För att ge en bild av omfattningen av det stöd som riktar sig till barn med funktionsnedsättningar inom ramen för sådan verksamhet som är att betrakta som social verksamhet kan följande nämnas. Det totala antalet barn och ungdomar som får stöd av utifrån lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, uppgår till 36 stycken. Av dessa är det 14 barn och ungdomar, som har insats i form av kontaktperson eller ledsagare, 25 som har avlastning i form av korttidsvistelse, 7 som har korttidstillsyn och 9 barn och ungdomar som har avlösarservice i hemmet. Slutligen finns det 8 barn och ungdomar som har personlig assistans. Av dessa verkställer kommunen 3 ärenden med 5 tillsvidareanställda och 7 PAN-anställda.

Den totala budgeten uppgår till 10 179 000 kr. Härutöver finns en extern boendeplacering som ligger utöver budget och som kostar 5 mkr om året. Av de ärenden som redovisats ovan verkställs en kontaktpersonsinsats och en korttidsverksamhetsinsats i en annan kommun.

Bemanningen på korttids- och korttidstillsynsenheten Planeten består av 4 förskollärare/fritidspedagoger, 2 fritidsledare/behandlingspedagoger samt 4 barnskötare/vårdare.

Det finns 11 anställda som utför avlösarservice, 13 kontaktpersoner, 4 stödfamiljer och 1 anställd som utför ledsagningsuppdrag.

När det gäller barn och ungdomar inom social verksamhet som bedrivs inom kommunens socialtjänst finns inte några uppgifter om hur många av dem som har sådana diagnoser att de skulle kunna vara berättigade till stöd utifrån LSS då det inte finns något statistiskt underlag för detta i nuläget.

### **Fördelning av ansvar och samverkansarenor - redogörelse**

Redovisning har inhämtats från myndighetsutövning vid Barn- och utbildningsnämnden, från Individ- och familjeomsorgens barn- och ungdomsgrupp respektive myndighetsutövning vuxna, samt från Funktionshinderomsorgen med avseende på hur arbetet runt de nu aktuella barnen ser ut och vad som behöver förbättras.

Det förekommer idag samverkansmöten mellan socialförvaltningens LSS och barn- och ungdomsförvaltningens LSS cirka två gånger per år i syfte att uppdatera varandra gällande organisation, förändringar i lagstiftning och annat som man anser kan vara bra att informera varandra om.

Varje höst äger vidare ett möte rum mellan handläggare vid barn- och ungdomsförvaltningen och handläggare vid socialförvaltningens Funktionshinderomsorgen för att skapa goda förutsättningar för att möta de behov som finns då ansvaret för barn- och ungdomar övergår till socialförvaltningens Funktionshinderomsorgen.

Barn som är placerade i familjehem kan vara i behov av stöd utifrån LSS och då sker en samverkan i de aktuella ärendena vid möten eller per telefon. Även i vissa andra ärenden sker samverkan direkt mellan handläggare inom IFO: s barn- och ungdomsgrupp och handläggare vid barn- och utbildningsförvaltningen. Framför allt sker samverkan i samband med s.k. SIP-möten. Vid behov då svårigheter uppstår medverkar arbetsledning från respektive sidor. Under tid då utredning pågår rörande ett barn med särskilda behov sker även samverkan i enskilda ärenden både skriftligen, genom inhämtande av information genom s.k. konsultationsdokument och genom att socialsekreterarna träffar personal på skolan, t.ex. lärare och rektorer.

Sektionschefen för barn- och ungdomsgruppen, IFO, träffar årligen rektorer och förskolechefer för att lyssna av om det är något som behöver förbättras och frågor besvaras.

Socialförvaltningens socialsekreterare som handlägger LSS-insatser samverkar i förhållande till skolan både vad gäller Sunnerbogymnasiet och Kungsmadskolan i Växjö både genom att ge information till elever och föräldrar samt i förhållande till

professionella. Det finns en skriftlig samverkansrutin i förhållande till Sunnerbogymnasiet men det upplevs som osäkert om denna efterlevs och behov av uppdatering uppmärksammas.

Ett samverkansmöte hålls två gånger årligen mellan skola-LSS-barnkorttids-vuxenkorttids-sektionschefer. Då har personal från grund- och gymnasiesärskolan, personal från barn- och vuxen korttids, handläggare från barn-LSS, enhetschef från barn-LSS och någon sektionschef vuxen-LSS varit med.

Överlag framkommer inte något som indicerar att det finns problem av den storleken att det inte finns ett fungerande samarbete utan istället framkommer, t ex från barn- och ungdomsgruppen att samarbetet överlag fungerar gott.

### **Framkomna behov av åtgärder för att förbättra fortsatt samverkan**

Från barn- och ungdomsförvaltningens sida framförs önskemål om att tillsammans med socialförvaltningen ha gemensamt informationsmöte för att kunna gå igenom, tillsammans lära sig om skillnaderna mellan SoL- och LSS-insatser.

Från IFO:s barn- och ungdomsgrupps sida lyfts behov av att komma i fas bemanningsmässigt för att kunna upprätthålla kontinuitet i samverkan och från omsorgen om funktionshindrade lyfts behov av att se över och på nytt aktualisera nedskrivna samverkansrutiner för att se om de efterlevs, och för att i annat fall skapa förutsättningar för att de ska efterlevas eller vid behov revideras. Vidare lyfts från de sistnämndas sida behov av att kommunen tillämpar samma syn på hur insatserna ska tolkas och har gemensamma vägledningar vad gäller bl.a. korttidsvistelse, lägervistelse, ledsagare och kontaktperson.

### **Analys**

I svaren från referenspersonerna framkommer det inte kritik som gör gällande att samverkan inte fungerar alls. Det finns inte heller tecken som skulle kunna ge anledning till oro, såsom kritik från Inspektionen för vård och omsorg eller upprättade lex Sarah-anmälningar eller liknande som ger vid handen att verksamheten inte skulle tillhandahålla god verksamhet. Däremot finns exempel på ärenden historiskt som ”fallit mellan stolarna” utifrån att det inte funnits tillräckligt god samverkan runt specifika individärenden.

Förslagen till förbättring utgår från att det samstämmt konstateras från handläggare inom båda nämnder/förvaltningar att det gemensamma uppdraget och befintliga samverkansformer behöver ses över och förtydligas.

Det framkommer även att det finns ett behov av att ha en regelbunden kunskapsöverföring mellan de olika förvaltningarna både i de skeden då mötena inte rör specifika

ärenden för att möjliggöra samverkan, och att alla ska ha rätt förväntningar på varandra då samverkan i enskilda ärenden faktiskt ska äga rum.

Det finns vidare ett uttalat behov av att ha samsyn kring innebörden i tolkningen av när olika former av stöd och insatser kan bli aktuella och med det får förstås vad det innebär konkret i Ljungby kommun. Det i sig kräver en samsyn kring hur tjänstemännens uppdrag ser ut, d.v.s. hur de olika delarna i uppdraget samspelar och då gällande synen på behov utifrån lagstiftning och domstolspraxis ställt mot de politiska målen och de ekonomiska förutsättningarna. Detta är en fortgående utmaning sett till varje kommunal nämnd och ställer extra stora krav på tjänstemän och politiker då fråga är om att ansvaret gällande sociala frågor är uppdelade på flera nämnder.

Gemensamma vägledningsdokument gällande de olika insatserna i LSS efterfrågas och även att tvärbildning ska ske gemensamt för personal inom de olika nämnderna för att skapa förståelse för varandras utgångspunkter, t.ex. utifrån skillnaderna i SoL och LSS. I uttrycket ”skillnaderna i SoL och LSS” ligger inte enbart skillnader mellan bistånd och insatser utan bakom detta döljer det sig så mycket mer och som är viktigt att benämna i detta sammanhang.

Det är alltså inte enbart biståndet eller insatserna i de båda lagstiftningarna i sig som skiljer sig åt till sin karaktär, utan det handlar även om utredningsmetodik och skillnaden i var utredningen tar sitt avstamp, som är helt olika ifråga om utredning som görs enligt SoL och LSS. Även förhållningssättet i ärendet är beroende av om aktualiseringen av ett ärende vid socialförvaltningen skett utifrån en ansökan eller en anmälan och det är helt olika ”takt” i ärendena beroende på hur omständigheterna eller innehållet i en ansökan respektive en anmälan ser ut. Lagstiftaren ställer helt olika krav på handläggare utifrån hur ett ärende aktualiseras och gör också att utredningarnas genomförande sker utifrån helt skiftande perspektiv. Möten mellan tjänstemän inom olika delar av kommunen kommer därför till stånd utifrån att man intar ett förhållningssätt utifrån helt skilda utgångspunkter och det är därför angeläget att skapa förståelse för vad det får för konsekvenser i alla led, t.ex. i vilken mån en synkronisering av takt och förhållningssätt kan göras i enskilda ärenden, t.ex. för att undvika ett omhändertagande av ett barn eller för att undvika att man hamnar i lägen där man annars blir tvungen att välja alternativ som visar sig onödigt kostsamma.

Framförallt uppstår stora skillnader i om en utredning utmynnar i ett behov av behandling eller i ett behov av stödinsatser av mer kompenserande natur. Valet av utförare av insatser begränsas då bl.a. ibland utifrån vad t.ex. olika externa aktörer har tillstånd att bedriva för verksamhet och kan utgöra en försvårande faktor i valet av bistånd respektive insats. Här gäller det att olika delar inom kommunen kan komma samman och närma sig varandra för att kunna bestämma en tidslinje för när det är dags för olika parter inom kommunen att träda in på samverkansarenan. Och att parterna kan enas om vad som är både bäst för den enskilde individen, men också kostnadseffektivt över tid. Övergången från Individ- och familjeomsorgen som huvudansvarig till de som har att besluta om och tillgodose stöd enligt LSS är starkt sammankopplade med i

vilken fas ett ärende är i, d.v.s. i behandlingsfas eller när ärendet till sin karaktär övergått i stödfas. I de fall det inte är en och samma handläggare som äger mandatet att göra denna gränsdragning kan det lätt uppstå skillnad i uppfattning om detta kopplat till att man som handläggare inte klarar att greppa över komplexiteten i problematiken sett utifrån en annan nämnds utgångspunkt. Skulle det återkommande förekomma ärenden som har denna komplexitet kan dessa lämpligen kanaliseras genom en "samsynsgrupp" som snabbt kan sammankallas för att lösa upp tvisterna utifrån ett särskilt upprättat "plattformsdokument" och som reglerar hur nämnderna gemensamt bör förhålla sig i ärenden som är gemensamma.

I de fall olika grenar i en kommun, som har att handlägga och ge stöd till enskilda, är "alltför separerade" i förhållande till varandra kan det uppstå en negativ syn kring möjligheterna att samverka beroende på om föräldraförmågan hos ett barns vårdnadshavare är ifrågasatt eller om t.ex. insatser är avsedda att tillgodose och kompensera en funktionsnedsättning. Denna gränslinje finns i och för sig och ska iakttas, men betydelsen av den ska inte överdrivas. Något som ofta blir fallet då utgångspunkten vid samverkansmöten är att alltid utse en enda ansvarig för ett ärende. Även om det i varje skede finns en ansvarig kan samverkan innebära att tillsammans med det enskilda barnet eller ungdomen och/eller dess vårdnadshavare upprätta en plan eller tidslinje över hur ansvaret ska växla över tid för att barnets eller ungdomens behov ska bli tillgodosedda. Om utgångspunkten istället är att se hur de olika grenarna inom kommunen faktiskt kan samverka, finns istället många fler sammanfallande syften med olika insatser än det finns skillnader och framförallt om man ser till möjligheterna att samspela med att tillgodose behovet av stöd genom bistånd enligt SoL parallellt med insatser enligt LSS och att även möjliggöra att insatser utges med stöd av LSS även under pågående vård med stöd av LVU där så anses lämpligt.

Ibland sker samverkan utifrån att barnet vårdas med stöd av LVU och då inträder ytterligare parametrar att ta hänsyn till, t ex. vad en socialnämnds "vårdansvar" innebär, ett begrepp som upplevs svårtolkat redan inom socialförvaltningen. Överlag är ovanstående gränsdragningar problematiska på nationell nivå och är något som varje socialtjänst brottas med - även i de fall all LSS-verksamhet ligger under en social nämnd.

För att hitta svaren på de ovan nämnda frågorna krävs förutom ett tydligt uppdrag från politiska ledningen om att samverkan ska ske, att de olika skrivningar i förarbeten tillsammans med vad som skrivits fram från Socialstyrelsen läggs samman med den praxis som finns på området idag.

Inte minst behöver det också förtydligas varför samverkan ska ske, d.v.s. inte enbart på den grunden att barn- och ungdomar har en rätt att få stöd under sin uppväxt i allmänhet utan också för att de om de så önskar har rätt att få stöd enligt LSS i första hand framför stöd enligt SoL om de tillhör personkretsen i 1 § LSS.

Som framgått ovan av redovisningen av nyckeltalen har barn- och ungdomsgruppen inte närmare identifierat och registrerat hur många barn och ungdomar som har sådana diagnoser som innebär att de kan ha rätt till stöd enligt LSS. Det kan tyckas naturligt då de inte själva utreder och beslutar om sådant stöd. Men det är ytterst viktigt att fokus sätts på att på ett strukturerat sätt uppmärksamma dessa barns särskilda behov av stöd, eftersom lagstiftaren betonar att stöd enligt LSS går före bistånd enligt SoL där den enskilde så önskar. För att se till att kommunens barn och ungdomar får det mest kvalificerade stödet runt sig under sin uppväxt och därmed ges möjligheter att klara sig i högre utsträckning på egen hand eller med hjälp av stöd i mindre omfattning i vuxenlivet är det ytterst viktigt att det sätts fokus på att det är detta synsätt som ska gälla.

För att åstadkomma detta krävs att perspektiven tecknas ned i någon form av plattform- eller samsynsdokument. Utifrån de rättskällor som finns idag går det att skapa en relativt fullständig bild av vad som faktiskt gäller och hur läget bör uttolkas varje gång ett ärende handläggs och där båda nämnder kan vara nyttiga samverkansparter. I de fall ledning saknas från ett ställningstagande görs specifikt för Ljungby kommun.

Utredaren kan även se att för att alla grenar ska kunna jobba så mycket som möjligt utifrån samma eller liknande förutsättningar och utgångspunkter vore det bästa att så sällan som möjligt hamna i anmälningssituationer utifrån 14 kap 1 § SoL och att föräldrarna istället, så långt möjligt, kan lotsas mellan olika professioner genom att själva uppmanas ta initiativ till att söka stöd. Då skapas en rytm som kan fungera parallellt i de olika grenarna i organisationen. På så sätt undviks alltså att ett plötsligt utredningsförfarande aktiveras inom socialtjänsten och som kanske upplevs som upprivande för barnet, ungdomen och hans eller hennes vårdnadshavare och som innebär att lösningar måste hastas fram från alla samverkansparter eller inte alls kommer till stånd på grund av att föräldrarna upplever anmälan som kränkande och därför har svårt att ta emot hjälp.

Det nyss nämnda ställer krav på att socialtjänsten finns att tillgå för förskolans och skolans personal som en resurs i ett tidigt skede som bollplank och stöd och i vissa fall kanske utan att utredning skett alls, såsom vid stöd genom enskilda rådgivningssamtal och i de fall stöd kan ges utan föregående biståndsprövning, s.k. råd och service. Samverkan kan därför behöva förstärkas i förhållandet mellan skolan och socialtjänstens öppenvård snarare än dess myndighetsutövning för att detta ska komma till stånd. För att sådana enklare stödformer ska kunna vara effektiva krävs vidare att dessa stödformer ges redan under förskoleåren. Samverkan bör därför ske i ett ännu tidigare skede än vad som nu är fallet.

### **Bedömning**

Det har inte inom ramen för denna förenklade utredning framkommit sådana synpunkter som ger anledning till att föreslå åtgärder som innebär någon förändring av organisation i dagsläget. Att förändra verksamheter organisatoriskt är mycket genomgripande för såväl verksamheterna som för deras personal och sådana förändringar ska ha föregåtts

av att det tydligt framkommit sådana skäl som innebär att en sådan lösning ter sig som mer lämpad än en lösning som innebär att förbättra och vidareutveckla befintlig verksamhet.

Någon djupare genomgång av befintliga verksamheter och om de är ändamålsenliga och om de upplevs ge ett gott stöd i förhållande till kommunens medborgare har då i och för sig inte gjorts.

Då det i detta läge framstår lämpligast att fortsätta bedriva verksamheterna inom ramen för två nämnder rekommenderas istället att en tydlig målsättning sätts upp och där fokus läggs på att om möjligt öka barn- och ungdomars möjligheter att få sina behov av stöd av stöd tillgodosedda med förhöjd kvalitet och kontinuitet genom en förstärkt samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Vidare rekommenderas att fokus läggs på att identifiera de barn och ungdomar inom socialtjänsten som kan vara i behov av stöd utifrån LSS för att öka kvaliteten på det stöd som ges till dem.

### **Förslag till beslut**

De åtgärder som i dagsläget ses som angelägna att genomföra och vidta för att skapa förutsättningar för att stärka ett gott samarbete mellan de båda organisationerna är följande:

1. Skapa ett dokument som utgör en gemensam allmän plattform, som tydliggör de båda nämndernas gemensamma ansvar för de barn som omfattas av personkretsen i LSS och som även redogör för hur tjänstemän i Ljungby kommun ska förhålla sig när enskilda, som möter skola och socialtjänst kan vara i behov av stöd från flera grenar respektive nämnder i kommunen. Dokumentet ska beskriva det tredelade tjänstemannauppdraget, med den uttalade viljeinriktningen med fokus på att förhöja kvaliteten och kontinuiteten i insatserna, samt redovisa en övergripande modell för hur tjänstemännen ska lösa samverkansfrågor kopplade till barn och ungdomar som är i behov av stöd av barn- och utbildningsnämnden respektive socialnämnden. Dokumentet ska skapa förutsättningar för att lösningar i största möjliga utsträckning ska kunna åstadkommas i första linjen.

2. Göra en genomgång av befintliga samverkansstrukturer/arenor. Förtydliga syften och former för dessa samt skapa personella förutsättningar för att de ska kunna upprätthållas. T.ex. ifråga om att skapa förutsättningar för övergången mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningens Omsorg om funktionshindrade i

samband med 18-årsdagen. Vilka åtgärder ska vara vidtagna innan samverkansmöte. När ska möte ske? Sammankallande? Vad ska klaras ut vid ett sådant möte?

3. Identifiera nyckelpersoner inom skola och socialtjänst som är viktiga i samverkanssammanhang och som därför behöver få förstärkta kunskaper gällande det gemensamma uppdraget för skola och socialtjänst att ge stöd till barn och deras föräldrar. Ge utbildning gällande uppdrag, lagstiftningarna SoL, LSS och LVU och hur samverkan kan ske med dessa lagstiftningar som grund.

4. Se över vägledningar gällande korttidsvistelse, lägervistelse, ledsagare och kontaktperson. Även i fråga om personlig assistans kan detta vara aktuellt för att båda förvaltningar ska kunna ställa sig bakom dessa. Implementera därefter dessa. Bygg in revision av vägledningar som ett naturligt inslag i det fortsatta utvecklings- och samverkansarbetet att ske i samverkan med de mest berörda tjänstemännen. Allt i syfte att understödja vad som beskrivits under de föregående punkterna.

Katrin Nilsson  
Socialrättsjurist

Magnus Wallinder  
Socialchef

Nils-Göran Jonasson  
Barn- och utbildningschef