

Tidiga och samordnade insatser för barn och unga

Delredovisning av regeringsuppdrag 2017 - 2023

Publikationen finns att ladda ner som kostnadsfri
PDF från Skolverkets webbplats:

www.skolverket.se/publikationer

Dokumentdatum: 2023-06-16

Diarienummer Skolverket: 2020:392

Diarienummer Socialstyrelsen: 11384/2017

Skolverket, Stockholm 2023

Innehåll

Tidiga och samordnade insatser för barn och unga	1
Innehåll	3
Förord	6
1. Sammanfattning	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Centrala begrepp och förkortningar	8
1.3 Det nationella stödet	8
1.4 Framgångsfaktorer.....	9
1.5 Juridiska och strukturella hinder	10
2. Inledning	11
2.1 Regeringsuppdraget	11
2.2 Komponenterna i TSI	12
2.3 Centrala begrepp och förkortningar	13
2.4 Tillsyn och utredningar om tidig samverkan	14
2.5 Agenda 2030	15
2.6 Skolverkets och Socialstyrelsens organisering av uppdraget	15
2.6.1 Referensgrupperna	15
2.7 Underlag till slutrapporten	16
3. Utvecklingsarbetena i TSI.....	18
3.1 Urval av utvecklingsarbeten.....	18
3.1.1 TSI-Grund	18
3.1.2 TSI-Brottsförebyggande.....	18
3.2 Antal utvecklingsarbeten.....	19
3.3 Inriktningar på utvecklingsarbetena.....	20
3.3.1 TSI-Grund	21
3.3.2 TSI-Brottsförebyggande.....	23
3.4 Förväntningar på utvecklingsarbetena	23
4. Nationellt stöd och resultat	25
4.1 Nätverksträffar	25
4.2 Stimulansmedel.....	26
4.3 Regelbundna uppföljningar	27
4.4 Utbildningar	28
4.5 Stöd till systematisk uppföljning	29
4.6 Stöd att arbeta med sociala investeringar	32

4.7 Stöd i att arbeta med de olika perspektiven	35
4.7.1 Barnrättsperspektivet.....	35
4.7.2 Stödja barns och föräldrars delaktighet i utvecklingsarbetet.....	35
4.7.3 Funktionshinderperspektivet.....	37
4.7.4 Jämställdhetsperspektivet.....	37
4.8 Juridiskt stöd	38
4.9 Digital projektarbetsplats	39
4.10 Överenskommelser som styrmedel.....	39
4.11 Stöd att identifiera behov av förebyggande insatser på områdesnivå .	40
4.12 Kommunikationsstöd.....	42
5. Utvecklingsarbetenas resultat.....	43
5.1 Från struktur till operativt arbete.....	43
5.2 Majoriteten har tvärprofessionella team	44
5.3 Majoriteten arbetar med att ge barn och unga insatser	44
5.4 Svårt att bedöma resultatet av TSI	45
5.5 Arbetet med tillit på alla nivåer	46
5.6 Utvecklingsledarnas roll i samverkan	46
5.7 Hälso- och sjukvårdens medverkan har stärkts.....	47
5.8 Privata aktörer har deltagit i mindre utsträckning	48
5.9 Förebyggande arbete riskerar att organiseras i stuprör	49
5.10 Oklar politisk förankring med kortsiktig finansiering.....	50
5.11 Förbättrad samverkan men varaktigheten är osäker	50
5.12 Coronapandemin ändrade förutsättningarna för TSI-satsningen	51
5.13 Nationell uppmärksamhet har skapat förändringstryck.....	52
6. Nationell spridning	53
7. Framgångsfaktorer och hinder	56
7.1 Vad tidigare forskning har visat.....	56
7.2 Framgångsfaktorer identifierade i TSI.....	57
7.2.1 Få till stånd bred och långsiktig politisk förankring.....	57
7.2.2 Kartlägg och enas om problembilden	58
7.2.3 Bygg ihop med andra satsningar	58
7.2.4 Förstå varandras uppdrag och bygg tillit.....	58
7.2.5 Fastlägg strukturen av det tvärsektoriella arbetet	58
7.2.6 Involvera barn, unga och föräldrar i utvecklingsarbetet	59
7.2.7 Stärk hälso-och sjukvårdens medverkan	59
7.2.8 Inför samma modell i alla kommuner i ett län	59

7.2.9 Samordna det nationella stödet	60
7.3 Juridiska och strukturella hinder identifierade i TSI.....	60
7.3.1 Det saknas lagstöd för gemensam uppföljning på individnivå	60
7.3.2 Uppföljning har låg prioritet.....	61
7.3.3 Förebyggande arbete bortprioriteras	61
7.3.4 Organisatoriska glapp och otydliga krav på samverkan	61
7.3.5 Svårt gå från projekt till ordinarie verksamhet.....	62
7.3.6 Parallella strukturer i det förebyggande arbetet	62
7.3.7 De privata aktörerna deltar i mindre utsträckning i TSI-arbetet	62
7.3.8 De regionala samverkans- och stödstrukturerna omfattar inte skolan.....	63
8. Myndigheternas avslutande diskussion	64
8.1 Kortsiktiga satsningar ger kraft men inte långsiktighet	64
8.2 Laghinder för att få kunskap om resultatet av TSI för barn och unga ..	64
8.3 Behovet av att stärka både organisationer och individer	65
8.4 Myndigheterna behöver också permanent fastlagd samordning	65
8.5 Enhetlighet och helhet.....	66

Förord

Alla barn och unga ska vara trygga och ha samma möjligheter att utvecklas och få stöd i tid. När barn och unga är i behov av insatser från flera aktörer är det centralt med en väl utvecklad och fungerande samverkan. En otydlighet i ansvarsfördelningen kan inverka på barn och ungas möjlighet att få den hjälp de behöver.

Skolverket och Socialstyrelsen har sedan 2017 haft i uppdrag av regeringen att genomföra ett utvecklingsarbete med syfte att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser (U2017/01236/GV). Uppdraget skulle ha avslutats i januari 2021 men förlängdes med en brottsförebyggande inriktning till och med juni 2023 (U2020/00363/S). Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att förlänga tiden för uppdraget, som i stället ska slutredovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet med kopia till Socialdepartementet) senast den 18 december 2023. En delredovisning avseende uppdraget att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt juridiska och strukturella hinder för samverkan ska dock lämnas senast den 16 juni 2023.

Rapporten har tagits fram av de båda myndigheternas projektledare Ebba Silfverstolpe Agardh, Skolverket och Kjerstin Bergman, Socialstyrelsen. I arbetet har också den myndighetsgemensamma projektgruppen deltagit genom Gunilla Stridbeck och Annika Berggren, Skolverket samt Liselotte Persson-Öhrn, Marianne Segevall och Ylva Branting Socialstyrelsen. Ansvariga enhetschefer har varit Anders Duvkär, Skolverket och Annika Öquist samt Maria Hilberth, Socialstyrelsen.

Myndigheterna vill rikta ett stort tack till alla lokala utvecklingsarbeten som deltagit i satsningen. Vi vill också tacka alla som deltagit i referensgrupperna som vi har haft dialog med.

Juni 2023

Peter Fredriksson

Generaldirektör Skolverket

Olivia Wigzell

Generaldirektör Socialstyrelsen

1. Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Skolverket och Socialstyrelsen har sedan 2017 haft i uppdrag av regeringen att genomföra ett utvecklingsarbete som syftat till att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. Bakgrunden till uppdraget var rapporter från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Skolinspektionen som visat på brister och svagheter i samverkan mellan elevhälsan/skolan och hälso- och sjukvården samt socialtjänsten.¹ Konsekvenserna av en otydlig ansvars- och arbetsfördelning mellan olika aktörer var enligt tillsynsmyndigheterna att barn kunde bli "bollade" mellan olika verksamheter och vänta orimligt länge på hjälp. Uppdraget skulle ha avslutats i januari 2021 men har förlängts till och med juni 2023. Skälen till förlängningen var enligt regeringen att det tar tid att etablera strukturer för samverkan som fungerar långsiktigt. Ändringen i uppdraget innebar också att insatser skulle riktas dels mot riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels mot barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Som en del av regeringsuppdraget har det ingått att identifiera framgångsfaktorer samt juridiska och strukturella hinder för samverkan. Skolverket och Socialstyrelsen bedömde att det bästa sättet att identifiera framgångsfaktorer och hinder för samverkan var att stödja och följa lokala utvecklingsarbeten med fokus på tidiga och samordnade insatser till barn och unga.

Arbetet inleddes med en förstudie där också en kunskapssammanställning om samverkansforskning togs fram. Inledningsvis valdes 40 utvecklingsarbeten (i fortsättningen benämnda TSI-Grund) ut att ingå i TSI-satsningen. Under uppdragstiden har 12 av dessa valt att avsluta sin medverkan. Skälen till detta har bland annat varit att nyckelpersoner slutat eller att utvecklingsarbetet inte längre har kunnat prioriteras. Det förlängda och ändrade uppdraget har haft en brottsförebyggande inriktning där sex utvalda utvecklingsarbeten ingått (i fortsättningen benämnda TSI-Brottsförebyggande). En erfarenhet har varit att det är svårt att särskilja det förebyggande respektive det brottförebyggande arbetet då målgruppen ofta är densamma och tidiga insatser inriktas på att stärka samma skyddsfaktorer.

Utgångspunkten för arbetet med TSI är att barn och ungas behov är mångfacetterade och det behövs en helhetssyn för att förstå vilket stöd de behöver. Verksamheterna behöver samordna sig utifrån barns och ungas behov och inte tvärtom. Det krävs strukturer för samverkan som fungerar över tid och en samordning på alla nivåer, från lokal och regional nivå till den nationella nivån.

¹ Inspektionen för vård och omsorg (IVO), 2015:75, Tillsyn av elevhälsans medicinska och hälsofrämjande roll i sju län. Skolinspektionen 2015:5 Elevhälsa Elevers behov och skolans insatser.

1.2 Centrala begrepp och förkortningar

Myndigheterna valde följande benämningar för genomförande av uppdraget.

TSI

En förkortning av tidiga och samordnade insatser för barn och unga.

TSI-arbetet

Det arbete som gemensamt bedrivs av de olika verksamheterna som ingår i TSI.

TSI-satsningen

Termen används som benämning av samordningen och det nationella stöd som Skolverket och Socialstyrelsen gett till utvecklingsarbetena.

Utvecklingsarbete

Begreppet används som benämning på de lokala utvecklingsarbeten som valts ut att delta i TSI- satsningen. I utvecklingsarbetet ingår representanter från de olika verksamheterna såsom skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst, fritidsverksamhet och polis. Arbetet samordnas av en utvecklingsledare.

1.3 Det nationella stödet

Det nationella stödet till utvecklingsarbetena har byggt på tidigare kunskap om framgångsfaktorer och hinder när det gäller samverkan. Stödet har anpassats och utvecklats under projektets gång. Det som utvecklingsarbetena har värdesatt mest är de enskilda uppföljningarna och nätverksträffarna. Viss del av stödet har varit inriktat på utvecklingsledarna i deras samordnande roll, vilket de uppskattat då stödet varit konkret och praktiskt. Slututvärderingen av TSI 2023 har dock visat att satsningar inriktade på stöd till utvecklingsledarna riskerar att bli kortsiktigt då det stärker individer och inte organisationerna.²

Det nationella stödet har bestått av:

- Nätverksträffar för lärande och erfarenhetsutbyte
- Stimulansmedel
- Uppföljningar av det lokala utvecklingsarbetet
- Utbildningar
- Stöd i lokal systematisk uppföljning av arbetsätt och insatser till barn/unga
- Stöd att arbeta med sociala investeringar
- Stöd att arbeta med barnrätts- funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv
- Juridiskt stöd om förutsättningarna för samverkan
- Digital projektarbetsplats
- Utveckla samverkansöverenskommelser som styrmedel för samverkan

² Strategirådet 2023.

- Stöd identifiera behov av förebyggande insatser på områdesnivå
- Kommunikationsstöd

I regeringsuppdraget har det inte ingått att utveckla eller föreslå en specifik modell för samverkan men däremot att redovisa olika förutsättningar för att samverkan ska bli stabil och långsiktig. Skolverket och Socialstyrelsen har i nära dialog och regelbunden uppföljning med utvecklingsarbetena identifierat olika framgångsfaktorer och hinder, se nedan. Slutsatserna understöds av de två externa utvärderingar som gjorts av TSI-satsningen 2021 och 2023.³

1.4 Framgångsfaktorer

Inom ramen för TSI-satsningen har följande framgångsfaktorer identifierats:

- Få till stånd en bred och långsiktig politisk förankring
- Kartlägg och enas om problembilden
- Bygg ihop med andra satsningar
- Förstå varandras uppdrag och bygg tillit
- Fastlägg strukturen av det tvärprofessionella arbetet
- Involvera barn, unga och föräldrar i utvecklingsarbetet
- Stärk hälso- och sjukvårdens medverkan
- Inför samma modell i alla kommuner i ett län
- Samordna det nationella stödet

I stort sett alla framgångsfaktorer som beskrivits ovan har på olika sätt identifierats i tidigare forskning. Ett par undantag finns, det gäller faktorerna om att stärka hälso- och sjukvårdens medverkan i utvecklingsarbetet och att införa samma arbetsmodell i ett läns samtliga kommuner. När det gäller framgångsfaktorn att ha en fastlagd struktur av det tvärprofessionella arbetet är det viktigt att nämna det som är TSI-specifikt, nämligen den strukturerade form av samverkan som många utvecklingsarbeten byggt upp i form av tvärprofessionella team. I dessa team diskuterar professionella med olika kompetenser barnets, den unges eller vårdnadshavarnas behov av insatser. Det bidrar till en helhetssyn på barn och deras familjer och hjälper till att göra en bättre bedömning av vilket stöd de behöver och vilken verksamhet som är bäst lämpad att ge det.

När kommuner och regioner förväntas samarbeta är det viktigt att även den nationella nivån samordnar sig. Det tidiga och samordnade arbetet är tämligen oregerlat och det finns ett behov av samordning på alla nivåer och att den nationella nivån talar med en röst. TSI-satsningen med det delade ansvaret mellan Skolverket och Socialstyrelsen har löpt på mycket väl under dessa år, och bygger

³ Governo 2021, Strategirådet 2023.

på att kompromisser har ägt rum och att myndigheterna tillsammans har enats om olika vägval. Detta har i sin tur skickat signaler till regional och lokal nivå om vikten av att samverkan sker för barnets bästa.

1.5 Juridiska och strukturella hinder

Inom ramen för TSI-satsningen har följande hinder identifierats:

- Det saknas lagstöd för gemensam uppföljning på individnivå
- Uppföljning har låg prioritet
- Förebyggande arbete bortprioriteras
- Arbetet försvåras av organisatoriska mellanrum och otydliga krav på samverkan
- Det är svårt att gå från projektarbete till ordinarie verksamhet
- Det skapas parallella strukturer i det förebyggande arbetet
- De privata aktörerna deltar i mindre utsträckning i TSI-arbetet
- De regionala samverkans- och stödstrukturerna omfattar inte skolan

De hinder som identifierats i TSI återfinns också i forskning om samverkan. Det gäller främst en avsaknad av strukturer för samverkan och bristande varaktighet i de strukturer som byggs upp. Av de 34 utvecklingsarbeten som deltagit i TSI-satsningen var det hösten 2022 över hälften som saknade beslut om fortsättning.

Ett hinder som har identifierats i TSI-satsningen, och som inte är omnämnt i tidigare forskning, är att det saknas lagstöd för att göra gemensamma uppföljningar på individnivå. Det går därför inte att överblicka arbetet eller visa på resultat av det samordnade arbetet till barn och unga, det gäller både resultat av insatser och kostnader. En annan utmaning är att de privata aktörerna inte varit delaktiga i TSI-satsningen i samma omfattning som de offentligt drivna verksamheterna. Det är angeläget att stöd ges till alla barn och unga vid behov, oavsett om de går i en fristående skola eller tillhör en privat vårdcentral.

Myndigheternas bedömning är att det behövs en permanent fastlagd samordning på nationell, regional och lokal nivå för att skapa långsiktighet i det förebyggande arbetet. Samverkan mellan verksamheter behöver organiseras utifrån en helhet för att nå alla barn och unga i behov av tidiga och samordnade insatser.

2. Inledning

Alla vinner på att en ogynnsam utveckling hos barn och unga kan vändas, ju förr desto bättre. Det samhället investerar i barn och unga i tidigt skede har vi igen mångfalt senare. Tidiga insatser kan förebygga framtida utanförskap i form av fysisk och psykisk ohälsa, arbetslöshet, missbruk och kriminalitet. Det förebyggande samverkansarbetet bygger många gånger på projekt som drivs av eldsjälur med kortsiktig finansiering i stället för stabilitet och långsiktighet.

Barn och ungas behov är mångfacetterade och det behövs en helhetssyn för att förstå vilket stöd de kan ha behov av. Verksamheter som arbetar med barn och unga, som skola/elevhälsa, socialtjänst, hälso- och sjukvård, fritidssektor och polis behöver samordna sig så att inte glapp uppstår. Barn ska inte behöva falla mellan stolarna och vänta onödigt länge på stöd.

Verksamheterna behöver samordna sig utifrån barns och ungas behov och inte tvärtom. Därför krävs strukturer för samverkan som fungerar över tid och som gör det möjligt att hålla i och hålla ut. Det behövs samordning på alla nivåer, från lokal och regional nivå till den nationella nivån. En viktig uppgift är att överbrygga stuprören mellan verksamheter såsom skola, vård och omsorg.

2.1 Regeringsuppdraget

Skolverket och Socialstyrelsen har sedan 2017 haft i uppdrag att tillsammans genomföra ett utvecklingsarbete med syfte att förbättra samverkan mellan elevhälsan, hälso- och sjukvården och socialtjänsten, så att barn och unga får tidiga och samordnade insatser. I den fortsatta redovisningen används skola/elevhälsa för att markera att hela skolverksamheten har ett ansvar för att arbeta hälsofrämjande och förebyggande. Regeringsuppdraget skulle ha avslutats 2021, men har genom regeringsbeslut förlängts till 2023.⁴ I regeringsuppdraget har myndigheterna haft i uppdrag att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt identifiera juridiska och strukturella hinder för samverkan. I uppdraget har också ingått att följa upp och utvärdera samt sprida resultatet till kommuner och andra viktiga aktörer. Uppdraget ska genomföras utifrån ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv. Barn, föräldrar och vårdnadshavare ska ses som viktiga resurser och ska ges möjlighet till delaktighet i utvecklingsarbetet. I februari 2020 beslutade regeringen att ändra och förlänga uppdraget till juni 2023. Ett skäl till förlängningen var att det tar tid att etablera strukturer för samverkan som fungerar långsiktigt, håller hög kvalitet och utgår från alla barn och ungas behov. Ändringen i uppdraget innebar också en brottsförebyggande inriktning. Särskilda insatser skulle riktas mot dels

⁴ U2017/01236/GV, Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga; U2020/00363/S; Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid för uppdraget.

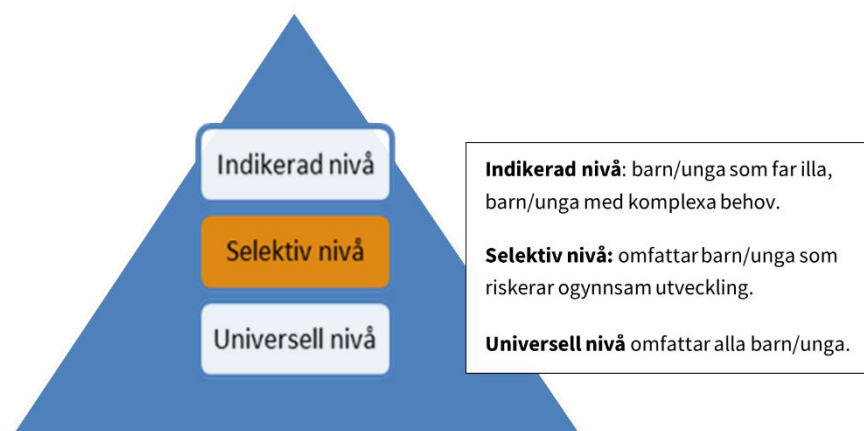
riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden, dels barn och unga som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Regeringen beslutade den 8 juni 2023 att förlänga tiden för uppdraget, som i stället ska slutredovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet med kopia till Socialdepartementet) senast den 18 december 2023. En delredovisning avseende uppdraget att kartlägga och identifiera goda exempel och framgångsfaktorer samt juridiska och strukturella hinder för samverkan ska dock lämnas senast den 16 juni 2023.

2.2 Komponenterna i TSI

Inom ramen för regeringsuppdraget har Skolverket och Socialstyrelsen gjort nedanstående tolkning av de olika delarna i tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI).

Tidigt handlar om att så tidigt som möjligt förebygga och förhindra uppkomst av olika svårigheter och problem i barnets/den unges livssituation. Tidigt kan innebära tidigt i barnets/den unges liv vare sig det handlar om ålder eller i ett tidigt skede av en ogynnsam utveckling. När det gäller yngre barn kan deras hälsa och utveckling sällan ses isolerat från vårdnadshavarna/föräldrarna. Tidiga insatser riktade vårdnadshavare/föräldrar ingår också i TSI. Tidigt inbegriper såväl generellt förebyggande som brottsförebyggande arbete. I detta arbete behövs kunskap om risk- och skyddsfaktorer för att kunna identifiera relevanta tidiga tecken på ogynnsam utveckling och vad som krävs för att motverka en negativ utveckling. Dessa risk- och skyddsfaktorer kan röra skolsituationen, hemsituationen, fritiden, barnets/den unges mående eller eget beteende och faktorer i närmiljö och samhälle.

Barn, unga och föräldrar kan behöva stöd på olika nivåer. Fokus i TSI handlar om tidigt förebyggande arbete (på selektiv nivå) och inbegriper flera verksamheter som behöver ha ett väl fungerande samarbete för att möta målgruppens olika behov. En utmaning i arbetet är att täppa till de organisatoriska mellanrum som kan uppstå mellan verksamheter med olika uppdrag och ansvar.⁵



⁵ Tyrstrup, M (2014) I välfärdsproduktionens gränsländ – Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg.

Samordning är viktig för att få en helhetsbild av barnets/den unges/vårdnadshavarnas behov av stöd. Grunden är den samlade kompetensen där representanter från flera verksamheter diskuterar och bedömer behov av insatser och vilken/vilka verksamheter som bäst kan tillgodose dessa. En central del i detta arbete är att hämta in samtycke från vårdnadshavare och/eller från barnet/den unga själv. Ibland diskuteras dock barnets /vårdnadshavarnas behov utan att deras identitet röjs (se vidare avsnitt 4.3).

Insatser grundas på en samlad bedömning. De insatser som ges syftar till att stärka skyddsfaktorer i barn och ungas liv. Utgångspunkten är att insatserna bygger på bästa tillgängliga kunskap. För yngre barn är ofta insatserna riktade till föräldrarna. När det gäller barn i skolåldern med exempelvis hög skolfrånvaro kan den samlade bedömningen peka på behov av insatser i skolan men även stöd i hemmet i form av föräldraskapsstöd från andra verksamheter. Ett annat exempel är unga med oro för riskbruk där flera verksamheter kan behöva samordna sig. Det betyder att bedömningen görs gemensamt men att en eller flera av verksamheterna ansvarar för själva insatsen. I TSI finns också vissa insatser som syftar till att stärka verksamheternas ansvar för samordningen runt barn, unga och deras familjer som till exempel koordinatörer eller barnsamordnare.

2.3 Centrala begrepp och förkortningar

Nedanstående centrala begrepp har definierats för att få en samsyn i arbetet med och i kommunikeringen av uppdraget.

TSI

En förkortning av tidiga och samordnade insatser för barn och unga.

TSI-arbetet

Det arbete som gemensamt bedrivs av de olika verksamheterna som ingår i TSI.

TSI-satsningen

Termen används som benämning av samordningen och det nationella stöd som Skolverket och Socialstyrelsen gett till utvecklingsarbetena.

Utvecklingsarbete

Begreppet används som benämning på de lokala utvecklingsarbeten som valts ut att delta i TSI- satsningen. I utvecklingsarbetet ingår representanter från de olika verksamheterna såsom skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst, fritidsverksamhet och polis. Arbetet samordnas av en utvecklingsledare.

TSI-Grund och TSI-Brottsförebyggande

För att särskilja det utvecklingsarbete som startade 2018, dvs. grunduppdraget, från det nyttillkomna arbetet med inriktning på brottsförebyggande arbete har

begreppen TSI-Grund respektive TSI-Brottsförebyggande valts. Utgångspunkterna i arbetet är desamma, fokus ligger på tidigt förebyggande arbete och samverkan mellan skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. I det brottsförebyggande arbetet tillkommer polisen som aktör och även fritidssektorn.

2.4 Tillsyn och utredningar om tidig samverkan

I olika tillsynsuppdrag och utredningar lyfts utmaningar och förslag till lösningar för att stärka ett förebyggande arbete och tidig samverkan kring barn och unga. Otydlighet i ansvarsfördelning mellan olika verksamheter kan ha betydelse för barns och ungdomars möjlighet att få sina tillgodosedda.

Utöver de tillsynsuppdrag som nämns i regeringsuppdraget finns också i exempel i närtid på brister i samverkan. Under 2019 – 2020 genomförde Inspektionen för vård och omsorg (IVO) en nationell tillsyn av samordningen av vården och omsorgen för barn med psykisk ohälsa.⁶ IVO såg i sin tillsyn att det fanns stora utmaningar för vården och omsorgen att samordna insatserna till barn med psykisk ohälsa som har behov av insatser från flera verksamheter och huvudmän. Tillsynen visade att verksamheterna arbetar i stuprör och att ingen tog ansvar för barnets hela situation. Det kunde innebära att barnet inte fick insatser som var anpassade efter de individuella behoven.

Här följer några exempel på statliga utredningar som föreslagit lagändringar på området:

- Utredningen *Framtidens socialtjänst* har i sitt slutbetänkande Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47) föreslagit att socialtjänstens förebyggande perspektiv ska förtydligas.
- Utredningen En sammanhållen god och nära vård för barn och unga har i delbetänkandet *Börja med barnen! Sammanhållen god och nära vård för barn och unga* (SOU 2021:34) bland annat föreslagit att det hälsofrämjande och förebyggande arbetet ska förtydligas inom hälso- och sjukvården. Socialstyrelsen har fått ett uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga.
- I proposition 2022/23:43 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete* föreslås att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras i lag. Lagen träder i kraft 1 juli 2023.
- Den pågående Trygghetsberedningen har delvis också en förebyggande ansats. En parlamentariskt sammansatt kommitté har tillsatts för ett arbete mot gängkriminalitet. Kommitténs arbete syftar till att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Förslag har lämnats i delbetänkandet *Vägar till ett tryggare samhälle. Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar* (SOU 2021:85).

⁶ IVO 2021 De tar inte hand om hela mig – tillsyn om samordning av insatser för barn med psykisk ohälsa

- Ett par pågående utredningar syftar till att förbättra möjligheterna till informationsutbyte. En av dem har i uppdrag att se över utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn, bland annat om anmälningsskyldigheten enligt 14 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska utökas.⁷ En annan utredning (Ju 2022:03) har i uppdrag att se över hur informationsutbytet kan förbättras mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor.⁸
- Genom en ändring i 2 kap. 25 § i skollagen (2010:800) har det förtydligats att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. För elevhälsan kan sådan samverkan med andra samhällsfunktioner vara såväl åtgärdande som förebyggande och hälsofrämjande. Elevhälsan kan till exempel i samverkan med andra aktörer arbeta för att främja elevers hälsa och skolnärvaro och för att förebygga kriminalitet eller ohälsa. Bestämmelsen träder i kraft den 2 juli 2023.

2.5 Agenda 2030

Regeringsuppdraget tar utgångspunkt i Agenda 2030 och de globala utvecklingsmål som beslutades av FN:s generalförsamling i september 2015. De globala målens ledord är *Leave No One Behind* och omfattar alla hållbarhetsaspekter; social hållbarhet liksom miljö och ekonomiska aspekter. Uppdraget berör främst mål 3 som handlar om hälsa och välbefinnande genom att säkerställa att alla kan leva ett hälsosamt liv och verka för alla människors välbefinnande, och mål 4 om god utbildning för alla. Det första delmålet till mål 4 anger att senast 2030 ska det säkerställas att alla flickor och pojkar fullbordar avgiftsfri och likvärdig grundskole- och gymnasieutbildning av god kvalitet som leder till relevanta och ändamålsenliga kunskaper.

2.6 Skolverkets och Socialstyrelsens organisering av uppdraget

Skolverket och Socialstyrelsen har tillsammans planerat, genomfört och följt upp arbetet i regeringsuppdraget. Aktiviteter inom uppdraget har letts av projektledare från respektive myndighet och genomförts av en projektgrupp bestående av representanter från båda myndigheterna. En gemensam styrgrupp samt två referensgrupper har varit knutna till uppdraget.

2.6.1 Referensgrupperna

Till TSI-Grund och TSI-Brottsförebyggande finns var sin referensgrupp knuten som har haft regelbundna träffar en till två gånger per år.

⁷ Utredningen om utbyte och inhämtning av uppgifter i socialtjänsten för att förebygga brott och öka skyddet för barn (S 2022: A).

⁸ Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03).

I referensgruppen för TSI-Grund ingår följande myndigheter och aktörer:

Idébarna skolors riksförbund, Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Folkhälsomyndigheten (FoHM), Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Barnombudsmannen (BO), Delegationen mot segregation (Delmos),⁹ Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Länsstyrelsen Örebro, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Sveriges elevkårer, Elevernas riksförbund (tidigare Sveriges elevråd SVEA), Maskrosbarn, BRIS, Rädda Barnen och Funktionsrätt Sverige.

I referensgruppen för TSI-Brottsförebyggande ingår följande myndigheter och aktörer:

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF), Brottsförebyggande rådet (Brå), Delegationen mot segregation (Delmos) och i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen Östergötland (nationella kompetenscentret) och Polismyndigheten.

2.7 Underlag till slutrapporten

Följande underlag ingår i slutrapporten.¹⁰

Vid uppdragets start 2017 genomfördes en förstudie, bland annat togs en kunskapssammanställning fram av Danermark, Berth (2018), *SAMVERKAN: skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. En kunskapssammanställning 2.0*.

Utifrån förstudien gjordes vissa vägval för att utforma uppdraget. Dessa vägval finns beskrivna i delrapporten till regeringen 2018. *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga (2017/01236/GV)*. Därefter har Skolverket och Socialstyrelsen sammanställt årliga lägesbeskrivningar som underlag för myndigheternas fortsatta planering av uppdraget.

Den här slutrapporten bygger huvudsakligen på erfarenheter från de lokala utvecklingsarbeten som deltagit i TSI-satsningen under åren 2018 till 2023. Ett annat underlag är den rapport Governo tog fram 2019 inom ramen för TSI-satsningen; *Överenskommelser för samverkan? En kartläggning och analys av samverkansöverenskommelser mellan regioner och kommuner*.

I arbetet med regeringsuppdraget har myndigheterna genomfört två utvärderingar av TSI-satsningen. Den första utvärderingen genomfördes av Governo (2021) *Utvärdering av Skolverkets och Socialstyrelsens regeringsuppdrag om tidiga samordnade insatser för barn och unga*. Uppdraget handlade om att utvärdera genomförandet av regeringsuppdraget, det vill säga de lokala

⁹ Delegationen mot segregation (Delmos) avvecklades 31 dec 2022

¹⁰ Samtliga underlag finns diarieförda hos Skolverket och Socialstyrelsen.

utvecklingsarbetenas verksamhet och myndigheternas stöd till dem. Den andra utvärderingen genomfördes av Strategirådet (2023) *Utvärdering av den nationella TSI-satsningen*. Utvärderingens huvudsakliga syfte var att värdera TSI-satsningens bidrag till förbättrad samverkan kring tidiga och samordnade insatser för barn och unga i de utvecklingsarbeten som deltagit i satsningen.

3. Utvecklingsarbetena i TSI

3.1 Urval av utvecklingsarbeten

Myndigheterna bedömde att det bästa sättet att identifiera framgångsfaktorer och strukturella hinder för samverkan var genom att stödja och följa lokala utvecklingsarbeten, med fokus på tidiga och samordnade insatser till barn och unga.

3.1.1 TSI-Grund

Våren 2018 skickades en inbjudan ut till alla kommuner och landsting¹¹ med erbjudande om att få ta del av nationellt stöd till lokalt utvecklingsarbete.

För att kvalificera sig skulle det lokala utvecklingsarbetet:

- omfatta aktörerna skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst
- omfatta landsting och minst en kommun
- vara politiskt förankrat
- ha utpekat ansvariga på chefsnivå inom medverkande kommun och landsting
- ha en planering för hur privata aktörer skulle göras delaktiga i samverkan (förutsatt att privata aktörer verkar i de aktuella kommunerna)
- ha en plan för hur barn och unga samt föräldrar/vårdnadshavare skulle göras delaktiga i utvecklingsarbetet.

Sammanlagt kom det in 54 ansökningar och av dessa valdes 40 lokala utvecklingsarbeten ut. Dessa hade olika kommunstorlekar och en geografisk spridning över landet från Övertorneå i norr till Ystad i söder. I urvalet av utvecklingsarbeten prioriterades i första hand pågående eller redan planerade arbeten, då startsträckan för att bygga upp den här typen av samverkan bedömdes som lång.

3.1.2 TSI-Brottsförebyggande

I maj 2020 skickades en inbjudan om deltagande i TSI-Brottsförebyggande ut till de 35 utvecklingsarbeten som vid den tiden deltog i TSI-Grund. För att kvalificera sig till att delta krävde myndigheterna att det lokala utvecklingsarbetet skulle:

- Ha ett redan pågående eller redan planerat projekt som ville ingå i ett gemensamt nationellt utvecklingsarbete.
- Inriktas på den selektiva nivån, det vill säga att fånga upp barn som riskerar ogynnsam utveckling och omfatta samverkan och samordning av insatser

¹¹ Den 1 januari 2020 avskaffades beteckningen landsting och ersattes med beteckningen region.

mellan skola/elevhälsa, hälso-och sjukvård och socialtjänst. I TSI-Brottsförebyggande förväntades även polisen ingå.

- Bedrivs i ett socialt utsatt område och ha som mål att förebygga kriminalitet och normbrytande beteende och/eller brottsutsatthet bland barn och unga.

Därutöver fanns krav på att utvecklingsarbetet skulle vara politiskt förankrat och att det skulle samordnas av en utvecklingsledare. I anvisningarna till ansökan listade Skolverket och Socialstyrelsen ett antal omständigheter för vad som kan karaktärisera ett socialt utsatt område:¹²

- Områden med låg inkomstnivå, hög andel lågutbildade, hög andel med försörjningsstöd, låg andel förvärvsarbetande, hög andel långtidsarbetslösa.
- Hög andel av elever i åk 9 som går ut grundskolan utan fullständiga betyg.
- Hög andel utrikesfödda och nyanlända i Sverige, jämfört med andra områden.
- Lägre förtroende och tillit till såväl samhället som myndigheter (generellt), lågt valdeltagande.
- Låg socioekonomisk status samt kriminell påverkan på lokalsamhället.

I samband med ansökningsprocessen ställde representanter från utvecklingsarbetena en del frågor om skillnader mellan förebyggande och brottsförebyggande arbete. En viktig synpunkt som framfördes var att förebyggande arbete i sig är brottsförebyggande, exempelvis tidiga insatser till yngre barn i 8–12 årsåldern.

Sammanlagt kom det in 13 ansökningar. Av dessa drog två tillbaka sina ansökningar på grund av att hälso- och sjukvården inte kunde prioritera utvecklingsarbetet. Sex utvecklingsarbeten uppfyllde kriterierna för deltagande i TSI-Brottsförebyggande.

3.2 Antal utvecklingsarbeten

Flertalet utvecklingsarbeten har bestått av en kommun, medan sex utvecklingsarbeten har bestått av flera kommuner och samordnats av en region. Exempelvis samordnar Region Örebro län fyra kommuner och Region Kronoberg åtta kommuner. Sammantaget har 90-talet kommuner och 16 regioner ingått i TSI-satsningen.

Antalet deltagande utvecklingsarbeten i TSI-Grund har efter hand minskat, från 40 utvecklingsarbeten år 2018 till 28 utvecklingsarbeten år 2022. Skälen till detta är flera. Ett par utvecklingsarbeten slutade 2020 då de planerat sitt utvecklingsarbete utifrån samma tidsram som det ursprungliga regeringsuppdraget. Andra skäl har varit omorganisationer eller att det saknats

¹² Punkterna är hämtade från Delegationen mot segregation, Delmos, Sista punkten kommer från polisens definition.

resurser för fortsatt deltagande i TSI-satsningen. Att det nationella deltagandet avslutats betyder inte alltid att det lokala TSI-arbetet avslutats.

Antal utvecklingsarbeten i TSI-satsningen 2018–2023

År	TSI-Grund	TSI-Brottsförebyggande
2018	40	ej startat
2019	36	ej startat
2020	35	6
2021	32	6
2022	28	6

Enligt Strategirådets utvärdering har det ofta varit en kombination av orsaker till att utvecklingsarbetena avslutat deltagandet i TSI-satsningen. Många gånger har det handlat om brist på tid och förutsättningar i förhållande till mervärdet av att delta.

3.3 Inriktningar på utvecklingsarbetena

TSI är inte en metod utan ett arbetssätt som bygger på att verksamheterna har en gemensam struktur för att möta barns/ungas och deras familjers behov innan problemen vuxit sig stora. Utvecklingsarbetena har utifrån lokala behov haft olika inriktningar i arbetet med TSI. En del har varit inriktade på att stärka eller förändra strukturer medan andra arbetar med en specifik målgrupp. Vissa testar eller har inspirerats av en specifik modell. Flera utvecklingsarbeten har haft följeforskning.

Målgruppen i TSI-satsningen har omfattat barn och unga från förskoleklass till och med gymnasiet då regeringsuppdragets inriktning är förbättrad samverkan med elevhälsan som en av huvudaktörerna. Flera har emellertid involverat verksamheter från barn i förskoleålder, vilket har setts som en tillgång. Samtliga utvecklingsarbeten har fokus på att ge insatser för att stärka skyddsfaktorer i barns och ungas liv, exempelvis genom att främja skolnärvaro och stärka möjligheterna att nå behörighet till gymnasiet eller öka förutsättningarna till en trygg uppväxt genom föräldraskapsstöd. Inom TSI-Brottsförebyggande riktas även insatser som bidrar till en meningsfull fritid.

I många utvecklingsarbeten har det inrättats tvärprofessionella team för samordningen. Teamen träffas regelbundet och det finns fastlagda strukturer och rutiner för arbetet. Mötena genomförs ofta i två steg, där det första mötet sker mellan de professionella. Barnets, den ungas eller vårdnadshavarnas synpunkter framförs av den som har kontakt med de berörda. Mötet syftar till att bedöma behovet av stöd och vilken/vilka verksamheter som är bäst lämpade att ge stödet. Vid nästa möte diskuteras föreslagna insatser med familjen. Diskussion om

barnets, den ungas eller vårdnadshavarnas behov sker med samtycke eller aidentifierat. Den schematiska bilden nedan beskriver hur TSI-arbetet är organiserat i flertalet utvecklingsarbeten.



3.3.1 TSI-Grund

Detta är de huvudsakliga inriktningarna för TSI-Grund.

Skottlandsmodellen

En handfull utvecklingsarbeten arbetar med inspiration av den så kallade Skottlandsmodellen, GIRFEC (Getting it Right For Every Child). Skottlandsmodellen handlar om att ge tidiga och samordnade insatser till barn och unga med skolan som en central arena. Modellen uppfattas stärka möjligheterna att skapa ett helhetstänkande kring barn och unga, uppmärksamma de som är i behov av extra stöd i ett tidigt skede och medverka till att koordinerade insatser mellan olika verksamheter kommer till stånd. I dessa utvecklingsarbeten testas olika delar i Skottlandsmodellen, till exempel The Wellbeing Wheel, ett kartläggningsstöd som används i samtal med barn och vårdnadshavare, främst i förskola och skola. De här utvecklingsarbetena utvärderas av Linnéuniversitetet.

¹³

Elevhälsobaserad modell som första linje

I ytterligare en handfull utvecklingsarbeten testas en elevhälsobaserad modell som första linje för barn och ungas psykiska hälsa (senare benämnd som skolbaserad samverkan för barn och ungas psykiska hälsa). I modellen samverkar skolan, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården för att erbjuda tidiga, synkroniserade och samverkande insatser till barn och unga i risk för eller med tecken på psykisk ohälsa. I den elevhälsobaserade modellen förstärks stödet till barn och unga med kompetens från andra verksamheter, till exempel barnhabiliteringen. Insatser ges i

¹³ Fyra utvecklingsarbeten ingår i forskningsprojektet Connected Children: Ett forskningscentrum vid Linnéuniversitet för kunskapsbaserad prevention som leds av professor Torbjörn Forkby. Det statliga forskningsrådet FORTE har beviljat 24 miljoner i programstöd för "Connected Children" för att under sex år studera hur den skotska modellen GIRFEC införs och modifieras i Sverige.

respektive verksamhet. Utvecklingsarbetet startade före TSI-satsningen på initiativ av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Arbetssättet har utvärderats av Karolinska Institutet på uppdrag av Folkhälsomyndigheten i samarbete med SKR.¹⁴

Primärvården som första linje

I några utvecklingsarbeten har första linjen förstärkts på vårdcentralerna med barnpsykologer eller kuratorer. Dessa arbetar också i tvärprofessionella team som träffas regelbundet och där elevhälsa/skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst ingår. Lokala uppföljningar har visat att ansvarsgränserna har blivit tydligare, till exempel mellan vårdcentralen och barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Vidare har såväl återremisserna som administrationen minskat.

Förebygga skolfrånvaro

Många av utvecklingsarbetena fokuserar på att arbeta tvärprofessionellt med att stödja barn och unga med problematisk skolfrånvaro. Utgångspunkten är att långvarig eller ofta återkommande frånvaro innebär att elever inte får den utbildning som de har rätt till, vilket kan leda till stora svårigheter. Skolfrånvaro betraktas som en riskfaktor som verksamheterna bör adressera tillsammans. Skälen till frånvaro kan finnas i skolsituationen, i hemmiljön eller i utmaningar i den unges livssituation. Exempel på vad som görs är att tillsätta närvarostödjare, socialpedagoger eller mobila team som länk mellan skola och socialtjänst för att fånga upp barn med problematisk skolfrånvaro. Målsättningen för flera är att socialtjänsten ska komma in tidigare, innan en orosanmälan görs, och erbjuda till exempel föräldraskapsstöd. Olika lokala uppföljningar har gjorts som vittnar om förbättrad samverkan, både vad gäller kommunikationen mellan verksamheterna och hur orosanmälningar skrivs.

Hälsa, lärande och trygghet (HLT)

I en del utvecklingsarbeten i norra Sverige är arbetet inriktat på det som kallas HLT-samverkan som står för samverkan mellan: Primärvård (Hälsa), Förskola/skola/elevhälsa (Lärande) och Socialtjänst (Trygghet). Uppdraget i HLT är att erbjuda tvärprofessionell kompetens från de olika verksamheterna till barn och familjer. HLT-teamet träffas regelbundet för att arbeta samordnat kring barn och unga. Sedan 2020 har FoU Välfärd i Västerbotten i uppdrag att samordna arbetet med HLT i länets femton kommuner och att tillsätta och stödja regionala och lokala processledare för HLT. I Västernorrland är det tre kommuner som testar HLT i ett utvecklingsarbete som samordnas av Region Västernorrland.

Utvecklad SIP

En annan inriktning är att förstärka arbetet med individuella planer (ofta kallad SIP, samordnad individuell plan) där man utöver socialtjänst och hälso- och

¹⁴ Arbetssättet har utvärderats av forskare vid Karolinska Institutet, på uppdrag av Folkhälsomyndigheten i samarbete med SKR. Under 2021 presenterades utvärderingen ”Skolbaserad samverkan för barns och ungas psykiska hälsa”. En sammanfattning av utvärderingen finns på Folkhälsoinstitutets webbplats samt ett enkelt faktablad om lärdomarna från praktiken.

sjukvård även inkluderat förskola/skola.¹⁵ Målsättningen är att komma in i ett tidigare skede, innan det vanligtvis är aktuellt med SIP.

3.3.2 TSI-Brottsförebyggande

Samtliga utvecklingsarbeten i TSI-Brottsförebyggande bedrivs i socialt utsatta områden med olika utmaningar. Områden kan till exempel präglas av hög arbetslöshet, trångboddhet, utanförskap, öppen drogförsäljning, otrygga centrum, fritidsgårdar som tappar besökare och frånvaro av vuxenkontakt. Det rapporteras om låg tillit till myndigheter och kommunala verksamheter, familjer som känner misstro gentemot socialtjänsten, om skolor som brottas med låg lärarbehörighet och svårigheter att kunna erbjuda barn och unga en jämlik och aktiv fritid.

Detta är de huvudsakliga inriktningarna för TSI-Brottsförebyggande.

- Rörligt och samordnat fältarbete med inriktning på tidiga insatser.
- Testa Skottlandsmodellen i ett socialt utsatt område.
- Uppmärksamma risk- och skyddsfaktorer, förhindra att normbrytande beteenden och stereotypa könsroller får fäste.
- Utveckla tvärsektorielt arbete med att rikta insatser till åldersgruppen 10–12 år som riskerar dras in i kriminalitet.
- Förebyggande arbete på en familjecentral inriktat på hedersrelaterat våld och förtryck.
- Utveckla samverkansmodellen Kärleken är fri – mot hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på åldersgruppen 15–16 år.

3.4 Förväntningar på utvecklingsarbetena

Förutom Socialstyrelsens och Skolverkets grundkrav som beskrivits i avsnitt 3.1, till exempel att utvecklingsarbetet ska vara politiskt förankrat och inkludera olika aktörer har följande nedanstående förväntningar funnits på utvecklingsarbetena inom både TSI-Grund och TSI-Brottsförebyggande.

- Ta fram en projektplan för TSI-arbetet, planen revideras varje år.
- Bidra med information om framgångsfaktorer och hinder i arbetet.
- Delta på nätverksträffar för erfarenhetsutbyte.
- Delta vid konferenser och andra TSI-arrangemang.
- Inkomma med efterfrågade underlag.
- Delta vid Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar med utvecklingsarbetena (digitalt eller vid besök).

¹⁵ Av 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) framgår att regionen tillsammans med kommunen ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser både från hälso- och sjukvården och från socialtjänsten. Motsvarande bestämmelse finns i 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

- Använda sig av den digitala plattformen, Project Companion, för att ta del av information från myndigheterna samt dela erfarenheter med övriga utvecklingsarbeten som ingår i satsningen.
- Redovisa hur stimulansmedel använts.

4. Nationellt stöd och resultat

Det nationella stödet har syftat till att underlätta och skapa långsiktighet i det lokala och regionala utvecklingsarbetet. Skolverkets och Socialstyrelsens stöd har utgått från tidigare kunskap om framgångsfaktorer och hinder för samverkansarbete, bland annat från Danermarks (2018) kunskapssammanställning. Vidare bygger stödet på det som utvecklingsledarna och andra representanter från utvecklingsarbetena har efterfrågat. Stödet har utformats utifrån en ambition att det ska vara till nytta för alla utvecklingsarbeten även om det inte alltid varit möjligt att fullt ut tillgodose allas önskemål och behov. Det nationella stödet har i princip varit det samma i TSI-Grund som i TSI-Brottsförebyggande.

I det här avsnittet beskrivs det nationella stödet i dess olika delar. Varje del inleds med en beskrivning av aktiviteten följt av dess resultat. Resultaten bygger på Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar med utvecklingsarbetena samt utvärderingarna av Governo (2021) och Strategirådet (2023). Vidare refereras till en kartläggning om avtalssamverkan av Governo (2019). Socialstyrelsens och Skolverkets egna slutsatser redovisas i den avslutande diskussionen i avsnitt 8.

4.1 Nätverksträffar

Nätverksträffarna har syftat till att bidra till erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtning. Utvecklingsarbetena var inledningsvis indelade i fem geografiska nätverk, med träffar på olika platser i landet. Vid dessa träffar deltog ofta alla tre verksamheter och såväl yrkesverksamma som beslutsfattare. Senare ändrades nätverksindelningen till andra konstellationer för att på så sätt vidga erfarenhetsutbytet. TSI-Brottsförebyggande har haft ett eget nätverk. På grund av coronapandemins utbrott i mars 2020 genomfördes träffarna digitalt under 2020–2022.

Exempel på teman för träffarna har varit föräldraskapsstöd, skolfrånvaro, hälso- och sjukvårdens delaktighet i det förebyggande arbetet och risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende. Ett återkommande inslag har varit nationellt stöd till systematisk uppföljning eftersom myndigheterna har sett ett stort behov av erfarenhetsutbyte i frågan. Träffarna har innehållit föreläsningar av forskare eller andra experter och presentationer av berörda utvecklingsarbeten. Ett återkommande inslag har varit de hemuppgifter som utvecklingsarbetena haft i uppdrag att arbeta med och redovisa vid nätverksträffarna. Nätverksträffarna har också använts för att hämta in synpunkter på TSI-uppdraget.

Sammanställning av antal nätverksträffar i TSI-satsningen

År	TSI-Grund	TSI-Brottsförebyggande	Utvecklingsledarna TSI Grund/TSI Brot
2018	1 fysisk träff för samtliga utvecklingsarbeten (höst)	ej startat	
2019	2 fysiska träffar (vår respektive höst) i 5 nätverk	ej startat	
2020	1 digital träff i 5 nätverk (höst) (x)	1 digital träff	
2021	1 digital träff för samtliga utvecklingsarbeten (vår) 1 digital träff i 5 nätverk (höst)	2 digitala träffar	
2022		1 digital träff	2 digitala träffar
2023	1 fysisk träff för samtliga utvecklingsarbeten (vår)	1 fysisk träff för samtliga utvecklingsarbeten (vår)	

(x) En stor nätverkskonferens för alla 5 nätverk i TSI-Grund var planerad till maj 2020, men den fick ställas in på grund av coronapandemin.

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar har visat att träffarna har varit viktiga framför allt för erfarenhetsutbyte och för att ta del av hur andra utvecklingsarbeten löst olika utmaningar. Många deltagare från utvecklingsarbetena har rapporterat att de saknat de fysiska träffarna, då de ansågs ge bättre möjlighet att knyta kontakter och diskutera olika svårigheter. När de geografiska träffarna upphörde och blev digitala ledde det också till färre deltagande från varje utvecklingsarbete. Hemuppgifterna har upplevts positivt med en blandning av krav och stöd. Båda utvärderingarna pekade på att nätverken varit en uppskattad form för utbyte som gett utvecklingsarbetena stöd i det dagliga arbetet.¹⁶

4.2 Stimulansmedel

För att ta del av stimulansmedlen har utvecklingsarbetena behövt uppnå kraven för deltagande (se avsnitt 3). Det första året 2018 erbjöds 16 utvecklingsarbeten ett bidrag på 400 000 kr vardera för att täcka omkostnader de hade i samband med utbildning (se avsnitt 6.4). De efterföljande åren (2019–2022) har samtliga deltagande utvecklingsarbeten erhållit vardera 100 000 kr årligen, det gäller såväl TSI- Grund som TSI-Brottsförebyggande. Medlen har till exempel använts för att

¹⁶ Governo 2021, Strategirådet 2023

täcka kostnader för samordning, projektledning, utbildningar, resor för studiebesök och erfarenhetsutbyte samt andra projektaktiviteter.

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar har visat att det upplevdes orättvist och splittrande att endast ett urval (16 av 40 utvecklingsarbeten) fick utbildning och ekonomiskt stöd under det första året. Från 2019 och framåt då samtliga utvecklingsarbeten erhållit samma summa, rapporterar många att bidraget varit betydelsefullt. Det gäller framför allt de mindre kommunerna som med hjälp av bidraget har kunnat göra sådant som inte rymts inom ordinarie budget, till exempel att anordna gemensamma utbildningsdagar med alla verksamheter som ingått i utvecklingsarbetet. De två utvärderingarna visade att stimulansbidraget, ett relativt blygsamt belopp, varit viktigt men inte avgörande.¹⁷ För vissa utvecklingsarbeten har det varit ”bra-att-ha-pengar” medan några menar att medlen inte haft någon egentlig betydelse för att skapa bättre förutsättningar för samverkan kring TSI.

4.3 Regelbundna uppföljningar

I det nationella stödet har ingått att följa upp och ge konkret stöd till utvecklingsarbetena. Det har skett via telefon, mejl, fysiska besök i utvecklingsarbetena eller via digitala träffar.

Under 2019 låg fokus på fysiska besök och den preliminära planen var att besöka ett 10-tal utvecklingsarbeten per år. Detta fick dock ställas in på grund av coronapandemin. Under 2022 återupptogs de fysiska besöken. Enskilda digitala uppföljningsmöten kom i gång 2020 med utvecklingsarbetena i TSI-Grund och genomfördes två gånger per år. Uppföljningen med TSI-Brottsförebyggande påbörjades under 2021, då också en extra uppföljning gjordes. De digitala uppföljningsmötena har genomförts systematiskt och har utgått från en frågemall där vissa frågor varit återkommande som exempelvis den om krav på deltagande i TSI-satsningen. En viktig del i dialogerna har varit att tillsammans reflektera över hur olika hinder kan övervinnas.

Omställningen till digitala uppföljningsmöten ledde till att fler uppföljningar kunde genomföras, samtidigt som det innebar att den huvudsakliga uppföljningen skedde med utvecklingsledarna. Vid de fysiska besöken var det lättare att engagera fler deltagare och få inspel från olika nivåer, som politiker, chefer och yrkesverksamma.

¹⁷ Governo 2021, Strategirådet 2023

Antal uppföljningar med de utvecklingsarbeten som deltog i TSI-satsningen respektive år.

	Fysiska besök	Digitala uppföljningar
2019	11	-
2020	1	70 (35 TSI-Grund)
2021	1	82 (32 TSI-Grund + 6 TSI-Brott)
2022	7	68 (28 TSI-Grund + 6 TSI-Brott)
2023	-	34 (28 TSI-Grund + 6 TSI-Brott)

Under 2021 gjordes också särskilda uppföljningar med de sex utvecklingsarbeten som samordnar flera kommuner från en region. Deras arbete bygger på uppdrag från länets kommuner att samordna och stödja det lokala utvecklingsarbetet. De har haft särskilda utmaningar och har uttryckt ett behov av stöd i det arbetet och möjlighet till erfarenhetsutbyte.

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar har visat att utvecklingsledarna och andra deltagare har uppskattat den nära och direkta dialogen. De har tyckt att det varit bra med inbokade avstämningar och att i förväg få utskickade frågor. Det har bidragit till att representanterna i utvecklingsarbetet avsatt tid för att gemensamt diskutera TSI-arbetet. Uppföljningarna har också gett dem möjlighet att få inspel på sitt arbete. I utvärderingen från Governo nämndes uppföljningarna som särskilt värdefulla för utvecklingsarbetet och deras rekommendation var att fokus framåt borde ligga på direkt kommunikation med utvecklingsarbetena i form av handledning och kravställande. Strategirådet menade att det verksamhetsnära stödet, med enskilda uppföljningar, har varit en motiverande kraft som gett utvecklingsledarna konkret stöd i hur de kan driva utvecklingsarbetet framåt. Däremot kom de till slutsatsen att det nationella stödets fokus på utvecklingsledarna har lett till att utvecklingsledarna har stärkts som individer, men inte bidragit till ett långsiktigt stöd i utvecklingsarbetet.

4.4 Utbildningar

Inledningsvis i TSI-satsningen, 2018–2019, hölls en utbildning i praktisk samverkan. Deltagare från samtliga tre verksamheter i 16 (av de 40) utvecklingsarbetena erbjöds utbildningen om sex dagar vid fyra olika lärosäten.¹⁸ Övriga utvecklingsarbeten erbjöds en komprimerad endagsutbildning. Utbildningens utgångspunkt var att erbjuda teoretisk kunskap om samverkan och att ge konkret stöd i utvecklingsarbetet.

Under 2021 genomfördes en tredagars processledarutbildning som riktades till samtliga utvecklingsledare. Det var en praktisk utbildning med korta teoripass och arbete i mindre grupper. Utbildningen togs fram i nära samarbete med utvecklingsledarna. Den planerades som en fysisk utbildning. Ytterligare en

¹⁸ Det kan tilläggas att av de 16 utvecklingsarbetena som gick högskoleutbildningen 2018 var det bara två utvecklingsledare kvar 2023.

utbildningsomgång riktad till utvecklingsledare och samordnare genomfördes helt digitalt 2022.

Antal deltagare i utbildningarna

Utbildning	Antal deltagare
Utbildning i praktisk samverkan 6 dagar	259
Utbildning i praktisk samverkan 1 dag	112
Processledarutbildning 3 dagar, fysisk	25
Processledarutbildning 3 dagar, digital	20

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar av den sex dagar långa utbildningen i praktisk samverkan gav en blandad bild. Vissa deltagare var nöjda medan andra var missnöjda med att utbildningen varit alltför ojämn och teoretisk. Mest nöjda var deltagarna från de utvecklingsarbeten där lärosätena erbjudit processtödjande skraddarsydda lösningar. Governos utvärdering gav en likande bild och de rekommenderade i stället kompetensutveckling i process- och förändringsledning för att underlätta kommande arbete med att skala upp och bredda de arbetssätt som hittills prövats inom ramen för utvecklingsarbetet. Det sammanföll också med utvecklingsledarnas önskemål om mer konkret processtöd i rollen med att leda flera verksamheter utan att vara chef. Uppföljningen av processledarutbildningen visade på positiva omdömen, både när det gällde innehållet och möjligheten att få arbeta och dela erfarenheter med kollegor runt om i landet. Flera nämnde värdet med att få arbeta tillsammans i bestämda grupper mellan de olika utbildningstillfällena. Det digitala formatet uppgavs också ha fungerat bra. Strategirådets utvärdering bekräftade utbildningens användbarhet. Men Strategirådet pekade också på svagheten i att enbart satsa på utvecklingsledarna (se avsnitt 5.6).

4.5 Stöd till systematisk uppföljning

Olika former av uppföljning är en förutsättning för att få kunskap om resultatet av samordningen och av insatserna för barn, unga och vårdnadshavarna. Såväl uppföljning av arbetssätt liksom individbaserad systematisk uppföljning är relevant i TSI-arbetet. Med individbaserad systematisk uppföljning (ISU) avses att uppgifter från individnivå aggregeras till gruppnivå och ger kunskap om en verksamhets målgrupp i syfte att utveckla och förbättra verksamhetens kvalitet. För TSI finns ett behov av att kunna följa upp flera verksamheter gemensamt. Sådan kunskap är viktig eftersom resultat av TSI-arbetet kan ge medarbetare och beslutsfattare underlag till beslut om resurser och att prioritera samverkan och samordning av tidiga insatser. Socialstyrelsen och Skolverket uppmärksammade att det fanns ett behov av ett nationellt sammanhållet stöd till systematisk uppföljning i TSI, inbegripet alla tre aktörer, skola/elevhälsa, hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Socialstyrelsen har tidigare utvecklat verktyg för att stödja socialtjänstens arbete med individbaserad systematisk uppföljning inom andra sakområden som ekonomiskt bistånd, våldsutsatthet och våldsutövande. Arbetet med att ta fram ett uppföljningsstöd för TSI har byggt på samma idé som Socialstyrelsens verktyg. En person har varit anställd på deltid för att ta fram uppföljningsstödet och att stödja utvecklingsarbetena i arbetet.

Arbetet med att ta fram ett stöd till lokal uppföljning stötte dock på juridiska hinder när det gäller gemensam uppföljning på individnivå, eftersom Socialstyrelsen och Skolverket fann att det saknas rättsligt stöd för personuppgiftsbehandling vid en gemensam individbaserad verksamhetsuppföljning. Det stöd som togs fram byggde därför på uppföljning av insatser för enskilda barn och unga inom respektive verksamhet.

Arbetet med uppföljningsstödet för TSI inleddes 2019 och blev klart för test sommaren 2021. Uppföljningsstödet omfattade både stöd till beskrivning av själva samordningen inom ramen för TSI och stöd till individuell systematisk uppföljning och omfattade fyra delar.

1) Organisation och arbetssätt TSI

Beskriver TSI-samordningen mellan aktörer. Syftet med frågorna var att öka kunskapen om hur olika former för samverkan och samordning fungerar. Denna del av uppföljningen innebar inte registrering av personuppgifter utan endast notering om bland annat målgruppen för TSI-arbetet, aktörer i det tvärprofessionella teamet respektive styrgrupp, antal möten samt resultatet av samarbetet på organisationsnivå.

2) Uppföljning av insatser (tre olika frågeformulär för förskola/skola, socialtjänst respektive hälso- och sjukvård)

Beskriver insatser inom respektive verksamhet för enskilda barn/unga som fått stöd inom ramen för TSI-samverkan. Uppföljningsstödet kunde endast användas för att följa resultatet av insatserna i den egna verksamheten. (Den del som rör socialtjänstens insatser för enskilda barn/unga omfattar enbart biståndsbedömda insatser, vilket utesluter annat stöd som socialtjänsten ofta ger inom ramen för TSI.)

3) Brukarundersökning (ett generellt frågeformulär)

Möjlighet för barnet/den unge samt vårdnadshavare att beskriva sin upplevelse av stödet och delaktighet, men också resultatet av stödet och betydelsen som insatserna haft. Här registrerades inga personuppgifter då brukaruppföljningen genomfördes anonymt. Frågorna har endast fasta svarsalternativ.

4) Utfall av förebyggande arbete

Ett antal utfallsmått på gruppnivå som forskning visat att ett förebyggande arbete kan påverka; exempelvis skolfrånvaro, anmälningar/ansökningar till socialtjänsten och psykisk hälsa bland barn och unga.

Utvecklingsarbetena började testa det färdigutvecklade stödet från sommaren 2021. Resultatet av arbetet visade att det, trots mycket stöd, gick trögt att använda uppföljningsstödet. Stödet upplevdes svårt att använda och till föga nytta eftersom möjlighet till gemensam uppföljning på individnivå inte är möjlig.

Framtagande av uppföljningsstödet, test och resultat av test

Period	Stöd och resultat
2019–2020 Utprovningsperiod	Test av olika delar av uppföljningsstödet i 8 utvalda utvecklingsarbeten.
2021 Uppföljningsstödet klart för test	2 informationstillfällen á 30 deltagare. 30 digitala möten med riktad handledning.
2022 Fortsatt test av uppföljningsstödet	3 uppföljningsmöten á 25 deltagare. 7 digitala möten med riktad handledning
2022/2023 Resultat av test	4 utvecklingsarbeten har testat ”Organisation och arbetssätt”. 3 utvecklingsarbeten har testat ”Uppföljning av insatser” varav 2 utvecklingsarbeten implementerat verktyget. 2 utvecklingsarbeten har testat ”brukarenkäten” Flera utvecklingsarbeten har gjort egna anpassningar av uppföljningsstödet eller tagit fram egna lösningar där de frågat de professionella om upplevelsen av arbetet. Uppföljningarna har fokuserat på de professionellas nöjdhet med arbetet. Om det faktiskt blivit bättre för barnen och de unga är det få som fått svar på (om de alls frågat).

Problem med uppföljningsstödet

I testet av uppföljningsstödet framkom nedanstående problem:

- Den huvudsakliga invändningen är att uppföljningen endast kan användas till att följa upp insatser på individnivå inom den egna verksamheten. Det svarar inte mot de behov som finns av verksamhetsöverskridande uppföljning på individnivå.
- Det går inte att få en överblick över det samordnade arbetet på individnivå, eftersom det inte finns rättsligt stöd för att behandla personuppgifter för annan verksamhet än den egna.

- Tidiga insatser ges ofta i form av råd- och stödinsatser utan föregående individuell behovsprövning och omfattas därmed inte av dokumentationsskyldigheten i socialtjänstlagen (2001:453). Det försvårar uppföljningen av tidiga insatser inom socialtjänsten.
- Det är svårt att följa upp och mäta effekten av främjande och förebyggande arbete. Det är enklare att mäta personalens upplevelser och brukares nöjdhet.

De problem som framförts till Socialstyrelsen och Skolverket stämmer med vad som framkom i Strategirådets utvärdering.

Andra problem med systematisk uppföljning

I testet framkom en rad andra problem med systematisk uppföljning:

- Svag förankring av det verksamhetsgemensamma utvecklingsarbetet i organisationerna. Arbetet drivs ofta av enskilda personers engagemang.
- Samverkansaktörernas mognad och inställning till uppföljning.
- Ledningen efterfrågar alltför sällan resultat av TSI som arbetsätt eller utfallet för barn, unga och vårdnadshavare.
- Byte av personal och kontaktpersoner.
- Det är svårt att förstå hur regelverket gällande personuppgiftsbehandling respektive sekretess förhåller sig till varandra. Det finns t.ex. missförstånd om att samtycke generellt skulle ge rättslig grund för verksamhetsöverskridande personuppgiftsbehandling.

Vilka förändringar önskas i arbetet med systematisk uppföljning?

Testet i utvecklingsarbetena visade på följande behov:

- Möjlighet att följa upp och dokumentera insatser på individnivå verksamhetsgemensamt.
- Ett önskat arbetsätt är att vid de tvärprofessionella mötena regelbundet kunna följa upp och registrera antal barn/unga, ålder, kön enligt följande:
 - barn/unga som bedömts i behov av tidiga samordnade insatser
 - barn/unga som fått tidiga och samordnade insatser
 - resultat av insatserna.
- Det behövs en särskild samordnare som håller ihop den lokala uppföljningen som rör flera verksamheter, någon med kompetens och intresse för uppföljning.

4.6 Stöd att arbeta med sociala investeringar

Det finns god kunskap och omfattande forskning om fördelarna med tidiga förebyggande insatser, som visar på positiva effekter av tidiga insatser både för

individerna och samhällsekonomin.¹⁹ Trots detta prioriteras ofta det förebyggande arbetet bort. Det är också en erfarenhet i TSI-satsningen, då en del utvecklingsarbeten avslutats på grund av att det förebyggande arbetet inte har kunnat prioriteras.

En orsak är att effekterna oftast visar sig först efter en längre tid. En annan kan vara att det är svårt att beräkna effekter för individer och för budgetpåverkan, inte minst när det handlar om ett samarbete mellan flera aktörer som till exempel skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Dessa verksamheter har olika uppdrag och ger parallellt olika typer av insatser. Till detta kommer att budgetar är kortsiktiga och att politiska prioriteringar görs med korta tidsperspektiv.

Socialstyrelsen och Skolverket har under utvecklingsarbetets gång fört en dialog med representanter från utvecklingsarbetena där det framkommit att de skulle behöva stöd för att underlätta för politiker och ansvariga att värdera och att prioritera det förebyggande arbetet. Vid ett studiebesök på KS (kommunsektorns intresseorganisation) i Norge fick Socialstyrelsen och Skolverket ta del av ett beräkningsverktyg med vars hjälp det gick att visa på vad man kan spara på att förebygga i stället för att åtgärda situationer där människor hamnat i utanförskap. Det handlade om och att se människor som en investering i stället för en utgiftspost, ett resonemang som kändes igen i de svenska utvecklingsarbetena. Verktöget benämnt *Utenfor regnskapet* var tänkt för praktisk användning i kommuner som arbetade med förebyggande arbete.

Mot bakgrund av detta gav Socialstyrelsen och Skolverket forskningsinstitutet RISE Social and Health Impact Center i uppdrag att göra en förstudie hösten 2020 för att undersöka förutsättningarna att utforma en beräkningsmodell som kunde ge praktiskt stöd till kommuner och andra aktörer att prioritera det förebyggande arbetet. RISE lyfte fram vikten av att långsiktigt följa upp och utvärdera det förebyggande arbetet för att kunna koppla det till ekonomiska värden. I ett sådant verktyg skulle man kunna ställa kostnader kopplade till investeringar i det förebyggande arbetet i relation till ekonomiska effekter man sett vid uppföljning och utvärdering. Utifrån RISE förslag gjorde Socialstyrelsen och Skolverket en mindre förstudie, med fokus på behovet av stöd. Ett antal representanter från utvalda utvecklingsarbeten i TSI och några representanter från SKR intervjuades. Det framkom ett stort behov av stöd med att värdera kostnader av det förebyggande arbetet och utifrån det ta fram underlag för lokala politiker för att visa på att det lönar sig med förebyggande arbetet. De intervjuade pekade på vikten av enkel och praktisk information och stöd i hur man räknar på kostnader och om hur man skattar effekterna. Varken kostnader eller effekter av det förebyggande arbetet följdes upp långsiktigt enligt de intervjuade. SKR pekade på

¹⁹ Karoly, Lynn A., M. Rebecca Kilburn, and Jill S. Cannon, *Early Childhood Interventions: Proven Results, Future Promise*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2005. <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG341.html>, Karoly, L.A. (2016). *The Economic Returns to Early Childhood Education. The Future of Children*, 26, 37 - 55. Reynolds AJ, Temple JA. *Cost-effective early childhood development programs from preschool to third grade*. *Annu Rev Clin Psychol*. 2008;4:109-39. doi: 10.1146/annurev.clinpsy.3.022806.091411. PMID: 18370615.

behovet av effektmått som kan följas över tid och på behovet av en enkel skrift som stegvis guidar kommuner i hur uppföljningar och utvärderingar kan göras.

Mot bakgrund av förstudierna bedömdes att två stöd skulle tas fram, en inspirationsskrift och ett beräkningsverktyg. En hälsoekonom har varit anställd på deltid för att arbeta med stöden.

Inspirationsskriften beskriver ekonomiska vinster som kan kopplas till ett förebyggande arbete och visar på de utmaningar som finns med att arbeta förebyggande och beskrivningar av olika modeller som syftar till att möjliggöra och underlätta ett förebyggande arbete.²⁰ I skriften presenteras en redovisning av det vetenskapliga stödet för tidiga och förebyggande insatserns effektivitet och kostnadseffektivitet samt en skattning av kostnader som kan uppkomma till följd av en ogynnsam utveckling för barn och unga. Det vetenskapliga underlaget bygger på systematiska översikter, eftersom det ska besvara frågeställningen om insatsernas effekter. Metoder i skolan inkluderas inte eftersom det för skolväsendet saknas metoder med generellt applicerbara resultat inom detta område. Skolvardagen består av en komplex vardag där behoven och förutsättningarna ser olika ut. *Inspirationsskriften* beräknas att publiceras hösten 2023.

Socialstyrelsen och Skolverket har inom ramen för TSI tagit fram ett förslag till ett *beräkningsverktyg* som är inspirerat av Socialstyrelsens beräkningsverktyg för att uppskatta kostnader för insatser som föranletts av våld i nära relationer. Arbetet inleddes med en enkätstudie till samtliga utvecklingsarbeten i TSI-satsningen. Respondenterna fick skatta tidsåtgången för att arbeta inom TSI, inkluderat personal, utbildningar och framtagandet av policydokument, arbetsmaterial samt kostnader för olika slags insatser. Därefter sammanställdes resultaten och värderades i kronor för att få en schablon för de kostnader som TSI innebär. Dessa värden integrerades sedan i ett beräkningsverktyg som kommuner skulle kunna använda för att utifrån lokal information och statistik beräkna vad TSI kostar för dem. Beräkningsverktyget var tänkt som ett stöd för att ställa kostnader för tidiga insatser i relation till kostnader för sena insatser, till exempel att följa antal placeringar i samhällsvård över tid, som kan följas upp och utvärderas. Dessa utfall kunde bli ett komplement till beräkningsverktyget för att sätta kronor och ören på utfallen.

Beräkningsverktyget har testats i några utvecklingsarbeten. Fem kommuner anmälde sig, men bara en kommun fullföljde testet. Verktyget kom inte heller att testas bredare i TSI-satsningen då Socialstyrelsen och Skolverket gjorde bedömningen att verktyget bara kunde användas för att följa kostnaderna inom respektive verksamhet och inte för att följa kostnaderna av insatser från flera verksamheter. Socialstyrelsen och Skolverket bedömde att det förelåg samma juridiska hinder för det gemensamma beräkningsverktyget som för det gemensamma uppföljningsstödet.²¹ Att följa upp kostnader inom enskilda

²⁰ Med inspiration från den tidigare rapporten "Tänk långsiktigt!" som Socialstyrelsen, Skolverket och Folkhälsainstitutet (nuvarande Folkhälsomyndigheten) tog fram 2004

²¹ Se avsnitt 4.5 Stöd till systematisk uppföljning.

verksamheter fanns det enligt testkommunerna inget mervärde i, då detta redan kunde göras med befintliga verktyg inom verksamheterna.

4.7 Stöd i att arbeta med de olika perspektiven

Av regeringsuppdraget framgår att uppdraget ska genomföras utifrån ett barnrätts-, funktionshinders- och jämställdhetsperspektiv.

Skolverket och Socialstyrelsen har bidragit med att ge stöd till utvecklingsarbetena för att hålla de olika perspektiven levande. Detta har bland annat gjorts vid Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar med utvecklingsarbetena genom att diskutera hur de konkret har arbetat med de olika perspektiven.

4.7.1 Barnrättsperspektivet

Både i det nationella arbetet och i de lokala utvecklingsarbetena har barnrättsperspektivet blivit uppmärksammat. Tidiga samordnade insatser handlar om att främja barns rätt till hälsa, utbildning och social trygghet²² och i princip allt som de olika aktörerna gör bygger på detta.

I regeringsuppdragets referensgrupp har det funnits representanter från barnrättsorganisationerna; BRIS, Rädda Barnen och Barnombudsmannen.

Många utvecklingsarbeten har haft särskilda temadagar eller på annat sätt arbetat med barnkonventionen. Två av utvecklingsarbetena diplomerades som barnrättskommuner av UNICEF 2019. Diplomeringen innebar ett erkännande av ett aktivt, självkritiskt och utvecklande arbete för att stärka, skydda och främja barnets rättigheter.

4.7.2 Stödja barns och föräldrars delaktighet i utvecklingsarbetet

Enligt regeringsuppdraget ska barn, föräldrar och vårdnadshavare göras delaktiga i utvecklingsarbetet. Att de involveras i utvecklingsarbetet är viktigt för att skapa adekvata strukturer och insatser som gör nytta. Det handlar också om att följa upp arbetssätt utifrån barn och ungas perspektiv så att inte verksamheterna gissar sig till vilka arbetssätt som bäst fyller deras behov.

I denna del av TSI-satsningen har organisationerna Maskrosbarn, Barnrättsbyrån, Sveriges elevråd (SVEA), Sveriges Elevkårer samt Myndigheten för föräldrarätt och föräldraskapsstöd (MFoF) varit ett stöd.

Skolverkets och Socialstyrelsens stöd till utvecklingsarbetena har inriktats på att vid uppföljningarna systematiskt fråga om delaktighet. Det finns både etiska och juridiska aspekter att ta hänsyn till när det handlar om att involvera barn i arbetet. Skolverket och Socialstyrelsen har tagit fram ett stöddokument för hur

²² Se bl.a. artikel 24, 26 och 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen.

utvecklingsarbetena kan arbeta för att främja barns medverkan i verksamhetsutvecklingen på en övergripande nivå. Dokumentet har publicerats på myndigheternas webbplatser så att även verksamheter som inte ingår i TSI-satsningen kan ta del av informationen. Socialstyrelsen och Skolverket arrangerade ett frukostseminarium hösten 2021 på temat barns medverkan i strukturellt arbete.

Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar har visat att i vissa utvecklingsarbeten har barn, unga och föräldrar intervjuats om hur arbetet kan läggas upp och vilket stöd de önskar. Det har bland annat handlat om att barn med problematisk skolfrånvaro tillfrågats om vad som får dem att vilja gå i skolan. Det visade sig då att oavsett orsakerna till skolfrånvaron så kände barnen en oro för att ingen märkte att de var borta. Om skolpersonal inte hörde av sig vid frånvaro upplevde eleverna det som meningslöst att komma tillbaka till skolan. Förståelsen av detta ledde till att skolans närvaroteam införde rutinen att lärare alltid kontaktar barn vid frånvaro och berättar att de är saknade. Detta bidrog i sin tur till en ökad närvaro för eleverna.

Ett utvecklingsarbete som jobbade med att utveckla den så kallade Skottlandsmodellen ville kunna beskriva sitt arbete för barn.²³ De ville veta om barn i allmänhet förstod begreppen i Wellbeing wheel.²⁴ De gjorde det enkelt och frågade slumpvis utvalda barn som kom förbi den lokala matbutiken. De frågade hur barnen tolkade begrepp som hälsa, respekterad och inkluderad. Resultatet blev att välbefinnandehjulet anpassades efter barnens synpunkter. Ett annat utvecklingsarbete med samma inriktning som arbetade med tjänstedesign blev i sin förstudie uppmärksammade på att barnens fritid är betydelsefull, att ha kompisar och vara inkluderad i olika sammanhang.²⁵ Det ledde till att fritid blev ett av åtta delområden i Wellbeing wheel. Andra exempel som nämns är uppföljningar av de samordnade insatserna genom samtal med familjer, enkäter till barn och unga (Elevhälsoenkät, Luppenkät) eller enkäter till föräldrar. Ett utvecklingsarbete har satsat på att anställa unga som bidragit till utvecklingen av kommunens aktiviteter.

Det har varit en utmaning att i utvecklingsarbetet att involvera barn, föräldrar och vårdnadshavare. Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar visar att det ofta varit svårt att säkerställa barns och ungas delaktighet i utformningen av själva utvecklingsarbetet. Diskussionen om hur det ska gå till har förts på många håll, men få utvecklingsarbeten har kommit särskilt långt. Coronapandemin har påverkat såtillvida att man inte kunnat genomföra vissa aktiviteter i skolan och på fritidsgårdar. Svårigheterna att involvera barn och unga i utvecklingsarbetet bekräftas också av de båda utvärderingarna som genomförts. Governo konstaterade till exempel i sin utvärdering att många utvecklingsarbeten upplevt

²³ Getting it right for every child (GIRFEC) är en modell som kommunerna i Skottland arbetar efter. Den ger skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården konkreta verktyg för att stödja barn tidigt och med så lite byråkrati som möjligt.

²⁴ Wellbeing wheel består av åtta olika sektorer som brukar översättas med: trygg, hälsosam/må bra, presterande (utifrån sin potential), omvårdad/fostrad, aktiv, respekterad, ansvarstagande och inkluderad

²⁵ Tjänstedesign är en metodik som används när man ska ta fram en produkt eller tjänst, och kundens eller användarens upplevelser ska stå i centrum. Metodiken syftar till att förstå kundens eller användarens beteende och behov, för att skapa så bra produkter och tjänster som möjligt.

det svårt att säkerställa barnets röst i arbetet i såväl utformningen av själva utvecklingsarbetet, som att involvera barn och unga i frågor som rör deras individuella situation. Av Strategirådets intervjuer med representanter från utvecklingsarbetena framkom att frågan inte varit prioriterad eller att den glömts bort. Det har varit svårt att få med barnens och ungdomarnas röster (på grund av exempelvis tidsbrist och svårigheter att hitta lämpliga referenspersoner). Ett annat skäl som enligt Strategirådet anförts var att utvecklingsarbetet handlat om att implementera en redan befintlig modell.

4.7.3 Funktionshinderperspektivet

Att tillämpa funktionshinderperspektivet handlar om att flytta fokus från individen till den omgivande miljön, men också om att undanröja hinder för den enskilde och att hitta individuella stöd och lösningar. I regeringsuppdragets referensgrupp har det funnits representanter från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Myndigheten för delaktighet (MFD) och Funktionsrätt Sverige.

Skolverkets och Socialstyrelsens stöd har handlat om att lyfta exempel på de särskilda svårigheter som kan finnas kopplade till olika funktionsnedsättningar. Ett exempel är frågan om problematisk skolfrånvaro, som kan ha sitt ursprung i att skolmiljön inte är tillgänglig och möter barns behov. I TSI-nyhetsbrev har utvecklingsarbetena fått tips om webbföreläsningar och rapporter som handlar om hur funktionsnedsättningar kan påverka barn och unga. Ett annat stöd har handlat om att anpassa intervjuer och utforma enkäter så att de inte exkluderar den här gruppen barn. Inom ramen för TSI-satsningen har Skolverket och Socialstyrelsen hållit ett frukostseminarium om barn som möter funktionshinder.

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar har visat att barn- och ungdomshabiliteringen involverats i vissa utvecklingsarbeten. Detta har upplevts positivt. Habiliteringsteamet kan genom konsultation bidra till en helhetssyn på barnets situation i skolan och i hemmet. Andra utvecklingsarbeten har deltagit på utbildningsdagar som arrangerats av habiliteringen för att få större förståelse för olika funktionsnedsättningar, främst har det handlat om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Vidare har det rapporterats om svårigheter för skolan och socialtjänsten att veta vilka delar av regionen som har relevant kunskap om olika funktionsnedsättningar. Vilken verksamhet som har ansvar för utredning vid misstanke om olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan se olika ut i de olika regionerna. Det är inte heller alltid tydligt vilken verksamhet som ansvarar för insatserna. I vissa regioner är det barn och ungdomshabiliteringen, i andra är det barn- och ungdomspsykiatri och i ytterligare andra neuropediatriiska enheter som har kunskap eller utreder utvecklingsavvikelse eller funktionsnedsättningar.

4.7.4 Jämställdhetsperspektivet

Jämställdhetsperspektiv innebär att kvinnors och mäns, pojkar och flickors villkor ska belysas och analyseras när det är relevant.

Skolverket och Socialstyrelsen höll ett frukostseminarium våren 2022 på temat jämställdhet. Bland annat presenterades forskning som visade att socialtjänsten tycks ha lättast att nå flickor med svensk bakgrund och betydligt svårare att nå pojkar med utländsk bakgrund.²⁶

I Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar framkommer olika exempel på arbete med jämställdhetsperspektivet. Det har bland annat handlat om att tidigt i förskolan och skolan uppmärksamma detta genom insatser till pojkar där syftet varit att förändra attityder och motverka negativa könsnormer. Detta då man uppmärksammat att pojkar vägrat lyssna på kvinnlig personal och trotsat/ignorerat instruktioner. Att ha ett genusperspektiv på det förebyggande arbetet har därför varit en förutsättning för att åtgärderna ska vara effektiva. Kunskap om maskulinitetsnormer är ett viktigt verktyg, för att rikta särskilt stöd till pojkar och deras familjer.

Jämställdhetsperspektivet planerades att uppmärksammas särskilt i uppföljningen av TSI, genom att undersöka om till exempel fördelningen av stöd och insatser var lika för pojkar och flickor. Eftersom det saknas rättsligt stöd för verksamhetsöverskridande uppföljning på individnivå har Skolverket och Socialstyrelsen dock inte kunnat ta fram ett sådant stöd till uppföljning.

4.8 Juridiskt stöd

Socialstyrelsen och Skolverket har tagit fram ett dokument till utvecklingsarbetena som beskriver de juridiska förutsättningarna för att arbeta med tidiga och samordnade insatser. Myndigheterna har också löpande besvarat juridiska frågor från representanter från de olika utvecklingsarbetena. Dokumentet och stödet har lagts ut på den gemensamma digitala plattformen för alla utvecklingsarbeten att ta del av (se avsnitt 4.9).

Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar pekar på att vårdnadshavare oftast samtycker till informationsutbyte inom ramen för TSI-arbetet eftersom de ser värdet av tidigt och samordnat stöd. Däremot har det ställts många frågor om hur ett samtycke för eftergivande av sekretess ska hämtas in och hur det ska dokumenteras. Representanter från vissa utvecklingsarbeten upplever att de har fått olika svar då de tillfrågat kommun- och regionjurister vilket lett till osäkerhet då det finns en stor ambition att göra rätt. Det har också framförts önskemål om stöd i hur en samtyckesblankett kan utformas. Socialstyrelsen och Skolverket har tagit fram information till utvecklingsarbetena när det gäller samtycke som sekretessbrytande grund. Myndigheterna har dock valt att inte ta fram exempel på samtyckesblankett. Detta bland annat eftersom det inte på förhand går att veta vad samtycket ska ges för och därför inte heller kan specificeras i en blankett.

²⁶ <https://www.do.se/download/18.56175f8817b345aa765116a/1661848022596/rapport-skillnader-som-kan-utgora-risk-for-diskriminering.pdf>

4.9 Digital projektarbetsplats

Under projekttiden har utvecklingsarbetena haft tillgång till en digital projektarbetsplats. Projektarbetsplatsen öppnades under våren 2019 och syftade till att öka interaktionen mellan deltagarna, men också att ge deltagarna överblick över TSI-arbetet, både lokalt och nationellt.

Med hjälp av projektplattformen har deltagarna kunnat lägga upp och dela projektdokument. Projektplattformen har också en mejlfunktion och en chatt där deltagarna kunnat starta diskussioner och lägga ut frågor. Skolverket och Socialstyrelsen har också använt plattformen för att gå ut med information och lägga upp dokument. En instruktionsfilm och en enkel lathund har tagits fram för att underlätta användandet.

Den digitala projektplattformen har inte använts så frekvent då den har upplevts som svåränvänd. Det framkommer också i både Governos och Strategirådets utvärdering att utvecklingsarbetena inte uppfattat projektarbetsplatsen som en tillgång och att den därför inte använts så ofta.

4.10 Överenskommelser som styrmedel

Under 2019 genomförde Governo en kartläggning av de länsgemensamma överenskommelser mellan region och kommuner som gäller psykisk hälsa för barn och unga. Deras rekommendation var att använda överenskommelserna för att tydliggöra ansvaret mellan aktörerna och att i förfrågningsunderlag vid upphandlingar ställa tydligare krav på till exempel primärvården/vårdcentraler om samverkan med skolan/elevhälsan och socialtjänsten.²⁷ När det gäller fristående skolor konstaterade Governo att kommunerna inte har några möjligheter att styra samverkan.

En slutsats var att ett centralt stöd från myndigheterna och SKR skulle underlätta för regioner och kommuner att utveckla överenskommelserna till mer funktionella redskap för praktisk samverkan. Våren 2020 påbörjades ett samarbete med SKR i den här frågan men sattes på paus på grund av den pågående coronapandemin. Därefter har några län rapporterat att de slagit ihop flera överenskommelser om barn och unga som finns mellan kommuner och regioner, till exempel överenskommelser om samverkan när det gäller barn med psykisk funktionsnedsättning, samverkan kring barn/unga utifrån ungdomsmottagningarnas uppdrag och barn/unga som ingår i elevhälsans målgrupp. I Dalarna har exempelvis en sådan hopslagning gjorts med länsövergripande styrdokument och lokala överenskommelser i varje kommun.

²⁷ Även Danermark 2018 kom till samma slutsats.

4.11 Stöd att identifiera behov av förebyggande insatser på områdesnivå

Enligt tilläggsuppdraget i TSI (2020-02-06 U2020/00363/S) ska också tidiga insatser riktas mot riskgrupper bland barn och unga i socialt utsatta områden. Utgångspunkten i detta delprojekt har varit att ge utvecklingsarbetena stöd i tilläggsuppdraget inriktat på arbete med barn och unga i socialt utsatta områden. Det har handlat om att fördjupa kunskaper om att så träffsäkert som möjligt identifiera behov av förebyggande insatser till barn och unga på områdesnivå, det vill säga att kunna identifiera områden med störst behov bland barn och unga.

Skillnader i förutsättningar och uppväxtvillkor mellan barn och unga som lever i olika områden kan förstärkas eller försvagas genom samhällets insatser. För att på områdesnivå anpassa samhällets kompensatoriska insatser efter behov (proportionell universalism) och att rikta resurser till områden med störst behov behövs metoder för att identifiera och karaktärisera olika områden.²⁸ Socialstyrelsen och Skolverket undersökte därför möjligheterna att utveckla ett statistiskt beskrivningssystem som belyser barn och ungas uppväxtvillkor i landets olika bostadsområden och som kunde användas för att identifiera områden som präglas av olika förutsättningar.

Arbetet tog utgångspunkt i Segregationsbarometern som utvecklats av Delegationen mot segregation (Delmos). Segregationsbarometern bygger på SCBs indelning av Sverige i 3363 geografiska områden (RegSO) och omfattar hela befolkningen i varje område. Baserat på några indikatorer på socioekonomiska förutsättningar karaktäriseras samtliga områden som områden med mycket stora socioekonomiska utmaningar, socioekonomiska utmaningar, blandade områden, eller goda och mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Även Polisen har utvecklat ett verktyg för att identifiera utsatthet på områdesnivå (polisens listor över utsatta områden). Verktyget utgår från geografiskt avgränsade områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Listan saknar dock ett förebyggandeperspektiv och baseras på polisens egen geografiska indelning vilket gör det komplicerat att komplettera med andra statistiska uppgifter.

Det saknas ett verktyg för att identifiera behov av förebyggande insatser riktade till barn och unga i socioekonomiskt utsatta områden. Genom att identifiera andelen barn som bor i bostadsområden med olika socioekonomiska förutsättningar är det också möjligt att beskriva behov av resursförstärkning utifrån konkreta utfallsmått som till exempel behörighet till gymnasiet. I detta projekt undersöktes möjligheterna att utveckla Delmos socioekonomiska index och komplettera med några ytterligare statistiska mått för barn och ungas situation i olika områden. Beskrivningssystemet baserades på registerdata som bedömts vara tillgängliga över tid hos SCB, det vill säga inte kräva insatser för datainsamling eller separat hantering av datakällor från olika myndigheter eller

²⁸ Detta projekt har byggt på ett samarbete med Socialstyrelsens uppdrag om pilotverksamhet i barnhälsovården. Tillsammans för en trygg start riktar sig till familjer, från slutet av graviditeten till att barnet fyller 2 år.

andra register. Fyra teman av indikatorer som karaktäriserar ett bostadsområde och belyser olika aspekter av utsatthet som formar barnens uppväxtmiljö används:

Tema 1: Demografisk sammansättning,

Tema 2: Befolkningens förutsättningar,

Tema 3: Vårdnadshavarnas socioekonomiska förutsättningar ur barnens perspektiv, samt

Tema 4: Situationen för barn och unga.

Resultaten visade att det fanns en stor spridning i barn och ungas uppväxtvillkor. Vissa bostadsområden präglas av socioekonomiska utmaningar, medan uppväxtmiljön för barn och unga i andra bostadsområden kännetecknades av goda socioekonomiska förutsättningar. I nästan två tredjedelar (64 procent) av samtliga 3363 bostadsområden i Sverige är de socioekonomiska förutsättningarna för barn och unga goda eller och mycket goda. Därutöver kännetecknas var femte (21 procent) bostadsområde av blandade socioekonomiska förutsättningar. Resterande 505 bostadsområden kännetecknas dock av socioekonomiska utmaningar och 185 av dessa har stora socioekonomiska utmaningar. I bostadsområden med mycket stora socioekonomiska utmaningar finns totalt drygt 150 000 barn i åldern 0 till 17 år. I de bostadsområden som har socioekonomiska utmaningar finns ytterligare drygt 190 000 barn 0 till 17 år. Alltså präglas uppväxtvillkoren i bostadsområdet för drygt 15 procent av barnen 0 till 17 år av varierande grad av socioekonomiska utmaningar.

Genom att även studera graden av tillit på områdesnivå kan än mer komplexa skillnader i barnens uppväxtmiljö åskådliggöras. Samtliga områden indelades i områdestyper baserat på grad av tillit, som även speglar kriminell närvaro på områdesnivå. Skalan visade mycket låg tillit, låg tillit, blandad tillit samt hög och mycket hög tillit. Som indikator på tillit användes andelen av de röstberättigade per område som deltog i det senaste kommunalvalet. Drygt vart tionde bostadsområde kännetecknas av låg (240 områden) eller mycket låg tillit (172 områden). I de 172 bostadsområden som kännetecknas av mycket låg tillit finns sammanlagt drygt 170 000 barn 0 till 17 år. Dessa områden sammanfaller i hög utsträckning med Polisens utpekade områden. Sammantaget överensstämde utfallet, det vill säga områden med högre utsatthet bland barn och unga, i stor utsträckning med de områden som hade högre socioekonomisk utsatthet bland befolkningen enligt Delmos socioekonomiska index. Det var med andra ord inga större skillnader mellan beskrivningssystemet för barn och unga jämfört med Segregationsbarometern.

Efter diskussion med några kommuner, via SKR:s nätverk med chefer i utsatta områden, konstaterades det att många kommuner redan har olika verktyg och underlag som stöd i sitt arbete. Segregationsbarometern används också i några kommuner. Om Boverket arbetar vidare med Segregationsbarometern, och fortsätter att uppdatera denna, ser man från kommunernas sida inget behov av ytterligare ett verktyg. Boverket har fått i uppdrag av regeringen att i april 2023

redovisa ett förslag för fortsatt arbete efter 2023 med ovan nämnda verktyg. I redovisningen till regeringen beskriver Boverket att det finns ett mycket stort intresse på nationell, regional och kommunal nivå för att verktyget med platsdata ska leva kvar i statlig regi och fortsätta att utvecklas från år 2024 och framåt.²⁹ Verktyget kan enligt Boverket utvecklas till att bli en kunskapskälla för fler aktörer.

4.12 Kommunikationsstöd

Utvecklingsarbetena har regelbundet fått nyhetsbrev från Skolverket och Socialstyrelsen med information om TSI-satsningen och aktuellt på området som forskning och statliga utredningar. Därutöver finns information, reportage och filmer på Skolverkets och Socialstyrelsens webbplatser, som också riktar sig till en bredare målgrupp utanför utvecklingsarbetena (se avsnitt 8).

Utvecklingsledarna uppger att de haft nytta av informationen och nyhetsbreven, men det har varit oklart hur stor spridningen av nyhetsbreven varit. Även informationen på webbplatserna har varit till nytta i det lokala utvecklingsarbetet.

²⁹ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2023/forslag-for-fortsatt-arbete-med-verktyg-med-platsdata/>

5. Utvecklingsarbetenas resultat

I det här avsnittet beskrivs de ambitioner och resultat som kommer till uttryck TSI-arbetet. Det bygger på vad som kommit fram vid Socialstyrelsens och Skolverkets dialoger och uppföljningar med utvecklingsarbetena. Socialstyrelsen och Skolverket har mellan 2018 och 2023 regelbundet och strukturerat följt upp och diskuterat TSI-arbetet genom digitala möten, fysiska besök i kommunerna och under nätverksträffar (avsnitt 4.3). Ett annat underlag är utvärderingarna av TSI-satsningen av Governo och Strategirådet. Socialstyrelsens och Skolverkets egna slutsatser redovisas i den avslutande diskussionen (avsnitt 8).

5.1 Från struktur till operativt arbete

Kriteriet för att medverka i TSI-satsningen, både för TSI-Grund och TSI-Brottsförebyggande, var att samverkansarbetet skulle vara i gång eller tydligt planerat vid ansökningstillfället. Detta eftersom startsträckan för det här slaget av utvecklingsarbete är lång. Trots detta ägnade många mycket tid initialt åt att diskutera hur samverkansarbetet skulle läggas upp och organiseras. Många började med att göra gemensamma kartläggningar för att enas om problembild och vad utvecklingsarbetet skulle inriktas på. Kartläggningarna kunde också handla om att se över vilka andra lokala samverkansstrukturer som fanns i kommunerna.

I de utvecklingsarbeten som samordnades regionalt med flera kommuner har det, jämfört med utvecklingsarbeten som består av en kommun, tagit längre tid att bygga upp strukturer innan det operativa arbetet kommit i gång. Deras arbete har ofta börjat med förstudier för att undersöka förutsättningarna för utvecklingsarbetet innan beslut tagits om fortsatt arbete i samtliga kommuner.

Vid Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar har det framkommit att utvecklingsarbetet sällan är en linjär process, när strukturen är klar och det operativa arbetet med barn och unga satt i gång har de ofta behövt gå tillbaka och justera strukturen. Det är viktigt att bygga upp en fungerande struktur men samtidigt har uppföljningarna visat att det finns en risk att arbetet fastnar på strukturnivå. Det är viktigt att inte vänta för länge med att komma i gång med det operativa arbetet och börja att testa i liten skala, till exempel som en avgränsad pilot i en skola eller påbörja TSI-arbetet med ett fåtal familjer.

Samtidigt visar Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar liksom utvärderingen av Governo (2021) att kraften och hållbarheten i utvecklingsarbetena är osäker. De utvecklingsarbeten som pågått länge som har en struktur för sitt arbete och jobbar operativt måste ibland stanna upp och ta ett omtag, vilket kan bero på att projektets inriktning ändrats, nyckelpersoner försvunnit eller att beslut på ledningsnivå ändrat förutsättningarna. Andra omständigheter som påverkat arbetet är start av andra likartade satsningar som också kräver resurser.

5.2 Majoriteten har tvärprofessionella team

Majoriteten av utvecklingsarbetena har inrättat tvärprofessionella team för samordningen. Här finns skola, socialtjänst samt hälso- och sjukvård representerad. I det brottsförebyggande arbetet kan polis och fritidsverksamhet ingå i samverkan, till exempel samverkansformen SSPF (skola, socialtjänst, polis och fritid). Vid uppföljningarna med Skolverket och Socialstyrelsen framkommer det som viktigt att teamen träffas regelbundet och att det finns fastlagda strukturer och rutiner för arbetet. Vidare framhålls det som en styrka att de tvärprofessionella teamen utgörs av ett antal fasta representanter från de olika verksamheterna. Det blir en kontinuitet som bidrar till bättre bedömningar och planering av insatser. Erfarenheterna från utvecklingsarbetena är att vårdnadshavare och barn i regel ger sitt samtycke till att verksamheterna utbyter information då de ser ett värde i att få tidigt och samordnat stöd.

Ett annat resultat av utvecklingsarbetet är att frågor som exempelvis problematisk skolfrånvaro betraktas som en angelägenhet inte bara för skolan utan också för de andra verksamheterna. Ett annat exempel är normbrytande beteende som inte uppfattas som en fråga enbart för polis och socialtjänst, och där det kan behövas insatser från hälso- och sjukvården.

Inom teamen diskuteras även generella frågor kring målgruppen som en del av en omvärldsbevakning och samordning med annat pågående arbete med gruppen barn och unga. Flera utvecklingsarbeten har byggt upp eller planerar för familjecentraler och ungdomshälsa som en möjlighet att samordna stöd från olika verksamheterna under samma tak.

Governo (2021) konstaterade att de kommuner/regioner som har kommit längst i sitt utvecklingsarbete tenderade att ha landat i slutsatsen att arbetsättet med tvärprofessionella team ger bäst möjligheter att ge konkreta tidiga insatser till barn och unga. De ansåg att det borde utarbetas en modell för tvärprofessionella samverkansteam som kunde spridas och tillämpas över hela landet.

5.3 Majoriteten arbetar med att ge barn och unga insatser

Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar har visat att majoriteten av utvecklingsarbetena med åren har kommit att arbeta mer operativt med att ge barn och unga tidiga och samordnade insatser. Resultaten indikerar att det tar tid att komma i gång med det operativa arbetet. En orsak är arbetets komplexitet och att det är beroende av flera aktörer.

Över tid jobbar allt fler utvecklingsarbeten operativt med att ge barn och unga insatser

	TSI-Grund	TSI-Brottsförebyggande
2019	11 (36)	ej startat
2020	20 (35)	ej startat
2021	25 (32)	6
2023	26 (28)	6

Siffrorna inom parentes är det totala antalet utvecklingsarbeten.

5.4 Svårt att bedöma resultatet av TSI

Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljning av utvecklingsarbetena samt Strategirådets utvärdering har visat att utvecklingsledarna haft svårt att uppge eller uppskatta antal barn som fått insatser inom TSI. Det gör det också svårt att bedöma resultatet av TSI för barn och unga. Svårigheterna kan bero på att det saknas rättsligt stöd för verksamhetsuppföljning på individnivå och att det förebyggande arbetet till stor del är oreglerat (se avsnitt 4.5) men det finns också praktiska svårigheter. De barn, unga och föräldrar som av det tvärprofessionella teamet bedömts vara i behov av insatser får vanligen insatsen i någon av verksamheterna, men det görs ingen automatisk återkoppling tillbaka till det tvärprofessionella teamet. Den som genomför insatsen, exempelvis lärare, sjuksköterska eller familjebehandlare, har sällan en koppling till teamet. Dessutom kan insatser ges i en annan kommun. Kunskapen om barnet/den unga och resultatet av insatsen finns ute i de olika verksamheterna, vilket gör det svårt att få en samlad bild. Detta är något som utvecklingsarbetena återkommande tagit upp som ett dilemma. I de fall utvecklingsarbetena inte har haft en fast struktur för samordning är det ännu svårare att uppskatta antal barn och om de fått rätt insatser.

Strategirådets intervjuer med utvecklingsledarna hösten 2022 visade att;

- 16 utvecklingsarbeten kunde uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser som en följd av TSI-samordningen.
- 6 utvecklingsarbeten kunde inte uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser, men att sådana uppgifter eventuellt skulle kunna gå att ta fram i dialog med de som arbetade operativt.
- 12 utvecklingsarbeten hade inte möjligt att uppge eller uppskatta antalet barn som fått insatser som en följd av TSI-samordningen.

Av de utvecklingsarbeten som kunde uppge antal barn nämnde några ett antal på cirka 200 barn. I dessa fall rörde det sig om utvecklingsarbeten inriktade mot generella insatser till barn och unga, som exempelvis utbildningsinsatser.

I de fall utvecklingsarbetena arbetade med individuella insatser var antalet som fått insatser typiskt sett 5–15 barn eller unga. I enstaka fall nämndes dock att uppemot 50 barn fått insatser.

5.5 Arbetet med tillit på alla nivåer

En viktig del i uppbyggnaden av samverkansarbetet har handlat om att verksamheterna behöver kunskap om varandras uppdrag, ansvar och kompetens. Många utvecklingsarbeten har haft återkommande träffar, frukostseminarier och utbildningsdagar för kunskapsutveckling och för att identifiera möjligheter och hinder i arbetet. Ett utvecklingsarbete har årliga så kallade ”skavdagar” där alla verksamheter träffas och diskuterar vad som inte fungerar och vad man behöver åtgärda.

Vid Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar har flera utvecklingsarbetena framhållit vikten av att arbeta tillitsskapande på alla nivåer. Det handlar dels om att bygga upp förtroende och tillit mellan verksamheterna och deras medarbetare samt mellan verksamheter och familjer. Detta är något som TSI-Brottsförebyggande, som arbetar i socialt utsatta områden, särskilt betonat. Tillitsskapande arbete är viktigt i allt förebyggande arbete, till exempel för att motverka rädslan för myndigheter. Det gäller inte minst för att frivilligt ta kontakt med socialtjänsten i ett tidigt skede. Under 2022 har frågan accentuerats genom de desinformationskampanjer och den skrämselfpropaganda som riktats mot socialtjänsten. Det gäller främst socialtjänstens arbete med omhändertagande av barn och unga i samhällsvård men kampanjerna påverkar förtroendet för socialtjänsten i stort. Det gör behovet av arbete med tillit extra angeläget.

5.6 Utvecklingsledarnas roll i samverkan

Utvecklingsledarna har haft en samordnande roll i TSI-satsningen och fungerat som spindeln i nätet i samverkan. Som samordnare har de lett och koordinerat arbetet för de olika verksamheterna utan att vara chef. I rollen har exempelvis ingått att ha kontakt med styrgrupp, arbeta med förankring i de olika verksamheterna, ansvara för utbildningsinsatser och implementering. Samordnaren har haft en nyckelroll att driva på samverkansarbetet så att det vidmakthålls. Samordningen är viktig då det inte finns någon given aktör som ansvarar för samordningen mellan verksamheter. Utvecklingsledarna har haft varierande tid för uppdraget, allt ifrån 10 procent till heltid. Det har varit vanligt att de samtidigt haft många andra uppdrag att samordna, som till exempel uppdrag psykisk hälsa eller brottsförebyggande arbete. Det har framhållits att det är viktigt att arbetet inte blir beroende av utvecklingsledarna, utan att även andra kan bära upp arbetet som till exempel det tvärprofessionella teamet eller särskilda koordinatörer. Vikten av att det finns en samordnarfunktion som finns beskriven i en samverkansöverenskommelse har också förordats. Sedan TSI-uppdraget började har drygt två tredjedelar av utvecklingsledarna slutat och ersatts med nya.

Även i de arbetsgrupper och styrgrupper som utvecklingsledarna rapporterar till har många representanter bytts ut.

Att lägga ansvaret för samordningen på utvecklingsledarna är en svaghet i TSI-satsningen som Strategirådet pekat på i sin utvärdering. Strategirådet menar att om TSI ska göra avtryck är det i hög grad beroende av att utvecklingsledarna stannar i organisationerna och framöver har en roll genom vilken de kan driva utvecklingsarbete. Enligt Strategirådet kan arbetet inte baseras på personer utan måste utformas på ett sätt så det tydligare stärker de organisatoriska förutsättningarna för aktörerna (skolan/elevhälsan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera) att samverka kring TSI. Det är intressant att här nämna att Governo lyfte vikten av att Socialstyrelsen och Skolverket borde stärka utvecklingsledarna i deras roll i det fortsatta arbetet med att skala upp och bredda de arbetsätt som testats.

5.7 Hälso- och sjukvårdens medverkan har stärkts

Det har främst varit socialtjänsten och skolan som deltagit i utvecklingsarbetet medan hälso- och sjukvården har haft svårare att prioritera TSI-arbetet. I TSI-brottsförebyggande har hälso- och sjukvården inte betraktats som en given aktör, då det främst har ansetts vara en fråga för polis, socialtjänst och fritidsverksamhet.

I Governos utvärdering 2021 rapporterades att endast hälften av utvecklingsarbetena hade tillgång till primärvårdsnivån. Pandemin var en del av förklaringen men problemet med hälso- och sjukvårdens bristande delaktighet i TSI-sammanhang fanns även före pandemin.

Utvecklingsarbetena har överlag haft utmaningar med att få med rätt nivå från hälso- och sjukvården när det gäller tidigt förebyggande arbete. Den nivå som får anses relevant i detta sammanhang är primärvårdsnivån, ibland benämnt som första linjen/en väg in inom primärvården eller första linjens psykiatri. När ingen aktör funnits tillgänglig på primärvårdsnivå har barn- och ungdomspsykiatri, som verkar på specialistnivå, blivit den efterfrågade samarbetsparten.

En utmaning i TSI-arbetet har varit att regionerna ofta har stora organisationer som försvårar förankringen högre upp i chefsleden och hos politiken. Eftersom regionerna har flera kommuner som samverkanspartner blir det också svårt för regionerna att anpassa arbetsätten utifrån hur kommunerna i regionen väljer att lägga upp sitt samverkansarbete. I sammanhanget kan sägas att i Västerbotten har samtliga kommuner infört HLT (Hälsa Lärande Trygghet) vilket innebär att alla kommuner arbetar med samma modell. Det har gjort det lättare för hälso- och sjukvården att medverka och ge stöd. Initiativet kom från regionen som uttryckte behov av en gemensam modell i alla kommuner.

Såväl Strategirådets som Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljning vintern 2022/23 visade dock att utvecklingsarbetenas tillgång till hälso- och sjukvårdens primärvård hade ökat. Omställningen till en god och nära vård med primärvården som nav och en väg in har enligt flera representanter från utvecklingsarbetena bidragit till denna utveckling. Satsningen på god och nära vård har enligt Strategirådet utvärdering skapat incitament hos hälso- och sjukvården att medverka i arbetet med att utveckla samverkan och samordningen för tidiga insatser, vilket i sin tur har stimulerat ett intresse för TSI-satsningen hos hälso- och sjukvården.

Utvecklingsarbetenas tillgång till hälso- och sjukvård/primärvård har ökat i TSI-satsningen

2020	17 av 35 har en vårdaktör på primärvårdsnivå, 9 av 35 saknar vårdaktör 9 av 35 är hänvisade till den specialiserade vården i form av BUP eller habiliteringen.
2023	29 av 34 har vårdaktör på primärvårdsnivå. (x)

(x) Sifforna är ungefärliga och presenteras så som läget såg ut vid Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljning våren 2023. Det rapporteras dock om fortsatt oklara ansvarsgränser mellan elevhälsa och primärvård när det gäller barn med psykisk ohälsa samt svårigheter att få tillgång till specialistnivån.

5.8 Privata aktörer har deltagit i mindre utsträckning

Enligt regeringsuppdraget skulle ett urval av kommuner, regioner och enskilda huvudmän ingå i utvecklingsarbetet. Ett krav för medverkan i TSI-Grund var att utvecklingsarbetena skulle ha en planering för hur privata aktörer skulle göras delaktiga i samverkan (förutsatt att privata aktörer verkade i de aktuella kommunerna). Frågan om privata aktörers delaktighet har därför tagits upp vid de regelbundna uppföljningarna med utvecklingsarbetena. Uppföljningarna har visat att de privata aktörerna, i form av fristående skolor och privata vårdcentraler finns i flertalet TSI-kommuner, framför allt i de större kommunerna. De enskilda huvudmännen beskrivs dock mer sällan delta i själva utvecklingsarbetet eller i samordningen av insatser till enskilda barn, unga och deras familjer.

Många utvecklingsarbeten har startat som en pilot i en kommunal skola, med ambitionen att senare bredda arbetet till samtliga förskolor och skolor i kommunen, för att i ett senare skede bredda till de fristående skolorna. Det finns utvecklingsarbeten som aktivt gått ut med information till friskolor och frågat om de vill vara med i samverkan och vid implementering på alla skolor. Erfarenheterna är blandade, det finns fristående skolor som visat intresse av att delta såväl som att inte delta.

De aktörer som främst nämns delta är privata vårdcentraler. Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar våren 2023 indikerar att det är att fler privata vårdgivare än fristående skolor som deltar i utvecklingsarbetet.

För såväl offentligt driven vård och skola som privata vårdgivare och fristående skolor är det viktigt att samverka så att alla barn och unga inkluderas i det tidiga och samordnade arbetet. Vid Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar betonas vikten av att alla aktörer omfattas av det tidiga samordnade arbetet för att hela målgruppen barn och unga ska nås. En försvårande faktor är att komplexiteten ökar genom att vårdgivare och skolor kan ha barn/elever från ett flertal kommuner och behöver samverka med flera olika kommuner och tvärprofessionella team.

Governo (2021) diskuterar privata aktörers roll i samverkansarbete i sin kartläggning av lokala överenskommelser. ”Med tanke på vilket kraftfullt styrredskap som förfrågningsunderlagen kan vara med möjligheten att både ställa krav och koppla ekonomiska incitament kan regionerna skicka tydligare signaler till vårdcentralerna om krav på samverkan hur man vill att de ska samarbeta med skolan och socialtjänsten. Även om kommunernas möjligheter att styra fristående skolors deltagande i samverkansaktiviteter är obefintliga finns det inga hinder mot att träffa frivilliga överenskommelser med fristående skolor. Denna möjlighet bör utnyttjas bättre.”

5.9 Förebyggande arbete riskerar att organiseras i stuprör

När det brottsförebyggande arbetet och det allmänt förebyggande arbetet är under uppbyggnad finns det enligt utvecklingsarbetena risk att arbetet organiseras i stuprör, till exempel med parallella styrgrupper och arbetsgrupper, trots att målgrupperna kan vara desamma. Det leder till onödigt dubbelarbete. Det finns stora likheter mellan TSI och SSPF (Samverkansform mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att förebygga att barn och unga begår brott). Båda arbetssätten handlar om förebyggande arbete och är inriktade på samverkan för att fånga upp barn och unga som riskerar ogynnsam utveckling. För att undvika stuprör har många utvecklingsarbeten exempelvis kartlagt vilka andra samverkansarbeten som pågår parallellt, slagit ihop olika styrgrupper eller renodlat de tvärprofessionella teamen, exempelvis så att ett av dem organiseras som ett särskilt SSPF-team.

Erfarenheterna från utvecklingsarbetena är att de insatser som ges ofta är de samma i det förebyggande och det brottsförebyggande arbetet. Skolan är den centrala arenan för att uppmärksamma yngre barn med risk för ogynnsam utveckling, där tvärprofessionellt arbete för att förebygga skolfrånvaro är en central insats. Meningsfulla fritidsaktiviteter, goda vuxenförebilder och föräldraskapsstöd är andra viktiga förebyggande insatser. För att stödja barn som

riskerar att dras in i kriminalitet behöver arbetet i högre grad inriktas på yngre barn, 9–12 år, och deras föräldrar.

Utvecklingsarbetena har också beskrivit att det finns andra parallella förebyggande satsningar på lokal nivå som till exempel samarbetsprojekt kring skolnärvaro och arbete med psykisk ohälsa.

5.10 Oklar politisk förankring med kortsiktig finansiering

Utmaningarna med den politiska förankringen i TSI-arbetet har varit flera. Dels har det varit två val under projektiden, 2018 och 2022, som ändrat den politiska majoriteten i många kommuner samtidigt som samverkansarbetet behöver förankras i nya politiska nämnder/utskott. Referensgruppen för TSI-Grund har pekat på vikten av att likartade uppdrag behöver behandlas i kommunens övergripande organ, där samtliga nämnder är representerade.

Trots att den politiska förankringen varit ett krav för deltagande i TSI-satsningen har det vid Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar visat sig att den varit otydlig. De politiska besluten har ofta handlat om samverkan på en generell nivå utan koppling till det specifika utvecklingsarbetet. Utvecklingsarbetena har också rapporterat att ägarskapet i samverkansarbetet ofta är oklart och finansieras med kortsiktiga projektmedel eller statsbidrag. Arbetet riskerar bli alltför kortsiktigt för att hinna visa på resultat. Därför är risken stor att utvecklingsarbetet inte fortlever i ordinarie verksamhet efter projektiden.

Samtidigt rapporterar flera utvecklingsarbeten att det finns rutiner för återkommande möten med de förtroendevalda, en eller flera gånger per år. Politikerna uttrycker ett intresse av att arbeta långsiktigt. Ett sätt att stärka utvecklingsarbetet har varit att länka ihop arbetet med liknande nationella satsningar eller lokala projekt, men eftersom dessa satsningar är finansierade med tillfälliga medel finns en risk att det blir kortsiktigt.

Governo kom i sin utvärdering 2021 fram till att endast ungefär en fjärdedel av utvecklingsarbetena hade tydligt grundade ställningstaganden om medverkan i TSI på politisk nivå, medan åtskilliga utvecklingsarbeten bedrevs utan stöd på den politiska nivån. Det gällde främst de mindre utvecklingsarbetena där fokus låg på förändrade arbetssätt snarare än större styrnings- och organisationsförändringar. De hade haft svårigheter att skapa tillräckligt intresse hos politikerna.

5.11 Förbättrad samverkan men varaktigheten är osäker

Samverkansarbete med flera verksamheter är komplext. Det är olika uppdrag och intressen som ska mötas och olika regelverk att förhålla sig till. Skolverkets och Socialstyrelsens regelbundna uppföljningar bekräftar den bilden.

Sedan TSI-satsningens start har 12 av 40 utvecklingsarbeten slutat, skälen är flera men sammanfattningsvis har det handlat om att verksamheterna inte har kunnat prioritera utvecklingsarbetet. Ekonomin för det förebyggande utvecklingsarbetet är också ofta projektbaserad med finansiering ett år i taget. Andra hinder har varit organisatoriska förändringar, personalomsättning och att den breda politiska förankringen saknats.

Vid den senaste uppföljningen med utvecklingsarbetena våren 2023 fanns det i majoriteten av dem en ambition att fortsätta och implementera arbetet. Men det fanns också mycket osäkerhet. I några utvecklingsarbeten skulle man göra omtag och testa ny pilotverksamhet i TSI medan några väntade på politiska beslut. För cirka en tredjedel (10–11 stycken) stod det klart att utvecklingsarbetet skulle avslutas. Det kan ändå innebära att de fortsätter med tidig samordning i någon form.

I Strategirådets utvärdering uppgav 27 av 33 utvecklingsledare att samverkan hade förbättrats under tiden de deltagit i TSI-satsningen. Men varaktigheten i de strukturer för samverkan som utvecklats var enligt Strategirådet i hög grad beroende av både lokala förutsättningar och fortsatt utveckling av gynnsamma nationella förutsättningar. I vilken mån goda lokala förutsättningar fanns varierade. I utvärderingen uppgav endast hälften av utvecklingsledarna att den samverkan som utvecklats skulle bestå över tid.

5.12 Coronapandemin ändrade förutsättningarna för TSI-satsningen

TSI-satsningen har tidsmässigt delvis sammanfallit med Coronapandemin. Socialstyrelsens och Skolverkets uppföljningar och utvärderingen av Strategirådet indikerar att pandemin både har försvårat och, i vissa avseenden, förbättrat möjligheterna för TSI-satsningen att göra avtryck hos de kommuner/regioner som deltagit.

Pandemin medförde en ökad press på alla välfärdssektorer, i synnerhet hälso- och sjukvården, vilket medförde minskat utrymme för utvecklingsarbete inom olika områden. Restriktionerna gällande fysiska möten innebar också att delar av TSI-satsningen som skulle varit fysiska, och därmed gett möjligheter till informella samtal och nätverkande, fick ställas in eller genomföras digitalt. Restriktionerna kring fysiska möten påverkade också möjligheterna för parterna i utvecklingsarbetena att träffas och arbeta tillsammans. Utvecklingsledarna har vittnat om att det inte hann att bli en stabil verksamhet innan pandemin kom och att det var svårare att utveckla samarbetet när parterna inte sågs fysiskt och det inverkar negativt på möjligheterna att arbeta med barnen och familjerna.

Samtidigt lyfte somliga utvecklingsledare fram att övergången till mer digitala arbetsätt och den ökade vanan att ses digitalt stärkte möjligheterna att ta del av TSI-satsningen. Det gällde särskilt för de kommuner och regioner som haft långa resvägar när myndigheterna anordnat kompetensutveckling eller nätverksträffar.

Utvecklingsledarna beskrev det som en fördel att digitala föreläsningar gick att se i efterhand. Den ökade förtrogenheten med digitala möten som kom av pandemin förbättrade också möjligheterna att ha möten med de parter som ingick i utvecklingsarbetet. Det var lättare att hitta tid i kalendern och det gick snabbare att ses digitalt. För Skolverket och Socialstyrelsen bidrog den digitala omställningen till kontakt med färre representanter i de olika utvecklingsarbetena och möjligheten till erfarenhetsutbyte begränsades. Samtidigt bidrog omställningen till att fler möten, främst med utvecklingsledarna, kunde genomföras jämfört med fysiska besök.

Som en konsekvens av pandemin startades också digitala frukostseminarier för spridning av erfarenheterna från TSI till en bred målgrupp utanför TSI-satsningen.

5.13 Nationell uppmärksamhet har skapat förändringstryck

Deltagarna i TSI-arbetet har betonat vikten av att Skolverket och Socialstyrelsen som nationella aktörer engagerats i utvecklingsarbetet och att två myndigheter talat med en röst. Vid myndigheternas uppföljningar av utvecklingsarbetena har värdet av att myndigheterna samarbetat tätt på lika villkor i hela TSI-satsningen framhållits. Vidare har de ansett det som positivt att myndigheterna tillsammans utformat stöd och varit eniga i kravställandet.

Liknande iakttagelser har också framkommit i båda utvärderingarna. Strategirådet skriver att det vid intervjuerna med utvecklingsledarna framgick att TSI-satsningen har bidragit till bättre förutsättningar att utveckla arbetet med TSI bara genom sin existens, det vill säga i princip oberoende av själva insatserna inom ramen för satsningen. Strategirådet bedömer, utifrån det utvecklingsledarna beskriver, att TSI-satsningen i detta avseende har haft en påverkan på två sätt:

- Att staten gör en satsning har visat att TSI är prioriterat från nationellt håll, vilket genererat både uppmärksamhet och förändringstryck i kommuner och regioner.
- Deltagandet i den TSI-satsningen har skapat ett tryck på att leverera.

I följande citat från intervjuerna har utvecklingsledarna satt ord på hur TSI-satsningen skapat ett förändringstryck:

”Det har gett en legitimitet i kommunen. Man får ju kämpa för att få till saker. Jag har kämpat för att få en tjänst att jobba med det här. I och med att det kommer från riksnivå har det fått större genomslagskraft. Det påvisar något som är nationellt, det är inte bara något man själv har hittat på. Det har också gjort att det har fått en högre status. Det låter knäppt men så är det”.

”Det är ett stort signalvärde att Skolverket och Socialstyrelsen gör det tillsammans, visar att de jobbar över gränserna och att det finns en gemensam tanke om att vi ska samverka över gränserna. På ett väldigt övergripande plan kan det hjälpa oss att prata om att vi måste göra detta”.

6. Nationell spridning

I regeringsuppdraget har också ingått att sprida erfarenheterna från TSI-satsningen till kommuner, regioner och andra relevanta aktörer. Allt eftersom TSI-arbetet utvecklats har det från olika håll efterfrågats mer konkret och fördjupad information. Socialstyrelsen och Skolverket har bedömt att båda myndigheternas webbsidor behöver ge kunskap inom området då målgrupperna söker sig till båda myndigheterna. Information om det nationella arbetet och de lokala utvecklingsarbetena finns därför på Skolverkets webbplats och för Socialstyrelsens räkning på Kunskapsguiden. Samma information om TSI finns hos båda myndigheterna.

Webbplatserna uppdateras löpande med relevant och aktuell information, som syftar till att erbjuda stöd och inspiration till målgrupperna. Det handlar till exempel om identifierade framgångsfaktorer och hinder för TSI-arbetet, föreläsningar med forskare och konkreta exempel på hur de olika utvecklingsarbetena jobbar.

Här är några exempel på vad som genomförts/lagts upp på webbplatserna under åren.

Reportage med exempel på olika inriktningar i utvecklingsarbetet

- Förstärkt första linje (Karlskrona och SIMBA)
- Brottsförebyggande arbete i socialt utsatt område (Örebro/Baronbackarna och Malmö Heder)
- Skottlandsmodellen (Ystad)
- HLT (Åsele och Borlänge)
- Skolfrånvaro (Bjuv)

Filmer som beskriver TSI generellt

- Livet är inte så lätt
- Tillsammans gör vi skillnad – i tid

Filmer som beskriver hur TSI-arbetet är upplagt

- Åsele (Hälsa Lärande Trygghet/HLT)
- Falun (Skottlandsmodellen)
- Bjuv (skolfrånvaro)

Frukostseminarier

Under 2021–2023 har Skolverket och Socialstyrelsen genomfört 12 digitala frukostseminarier, med mellan 250 och 1250 anmälda deltagare per tillfälle. Upplägget har byggt på presentationer av forskare och deltagare från utvecklingsarbetena.

Seminarierna har behandlat följande TSI-teman:

- Barn som möter funktionshinder
- Tillsammans för barns jämlika levnadsvillkor (två delar)
- Barns delaktighet vid strategiskt arbete
- SOFIA-studien och vikten av tidig upptäckt
- Tillit en förutsättning för samordnade insatser
- Tidiga insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck
- Hur insatser till barn och unga kan bli mer jämställda och jämlika
- Skottlandsmodellen i Sverige
- Samverkan kring skolan i utsatta områden
- Tidiga insatser till barn och unga med psykisk ohälsa
- Barn som anhöriga – en grupp att uppmärksamma tidigt.

Nationell TSI-konferens 2018

Hösten 2018 hölls en nationell konferens med ca 600 deltagare. Under dagen presenterades aktuell forskning och erfarenheter från praktiken.

Annan spridning

Under åren som TSI-satsningen pågått har Skolverket och Socialstyrelsen medverkat vid ett antal konferenser, ofta tillsammans med något av utvecklingsarbetena. Exempel på konferenser är Barnrättsdagarna (två tillfällen), Socionomdagarna (två tillfällen), Socialchefsdagarna, SKR- konferenser. Information om TSI-arbetet har också spridits genom deltagande i poddar, seminarier och nätverksträffar.

Under planering

En inspirationsskrift som syftar till att ge praktiskt stöd i lokalt TSI-arbete tas fram. Materialet bygger på erfarenheterna från TSI-satsningen med planerad spridning hösten 2023. Målgrupp är yrkesverksamma och andra som är intresserade av att arbeta med tidiga och samordnade insatser. Ett kortfattat informationsmaterial som vänder sig till chefer ska också tas fram.

Hösten 2023 planeras en konferens med fokus på spridning av erfarenheter från TSI-satsningen. De lokala utvecklingsarbetena kommer att medverka tillsammans med forskare och andra experter. Det är planerat för 600 deltagare med möjlighet att också följa konferensen digitalt.

7. Framgångsfaktorer och hinder

Det här avsnittet svarar på frågan om vilka hinder och framgångsfaktorer som Socialstyrelsen och Skolverket har identifierat under TSI-satsningens fem år. Det har inte ingått i regeringsuppdraget att utveckla eller föreslå en specifik modell för samverkan men däremot att redovisa olika förutsättningar för att samverkan ska bli stabil och långsiktig.

De redovisade framgångsfaktorerna och hindren bygger på dialoger och strukturerade uppföljningar av utvecklingsarbetena. Skolverkets och Socialstyrelsens slutsatser stöds av Danermarks kunskapssammanställning (2018) de två utvärderingar som genomförts av Governo (2021) och Strategirådet (2023), kartläggningen av samverkansöverenskommelser av Governo (2019) samt synpunkter från referensgrupperna i TSI (referensgrupperna se avsnitt 2.6.1).

I detta avsnitt refereras också till en utvärdering av samverkansprojektet ”Elevhälsobaserad modell som första linje” genomförd av Karolinska institutet. I studien ingick 10 kommuner varav ett par utvecklingsarbeten i TSI.³⁰ (modellen finns beskriven i avsnitt 4.3.1). Vidare refereras till den pågående utvärderingen av implementeringen av Skottlandsmodellen i Sverige genom forskningsprojektet Connected Children vid Linnéuniversitetet³¹ (modellen finns beskriven i avsnitt 4.3.1).

De framgångsfaktorer och hinder som Socialstyrelsen och Skolverket identifierat stämmer väl överens med vad tidigare forskning om samverkan visat.

7.1 Vad tidigare forskning har visat

I den kunskapssammanställning som Danermark tog fram anges ett antal mekanismer som är återkommande i forskning om samverkan.³² När samverkansrutiner ska byggas uppstår det enligt Danermark vissa återkommande frågor som har sin orsak i den sektorsorganisation och fragmentisering som präglar stöd till personer med komplex problematik.

Danermark ger exempel på olika generiska faktorer för samverkan:

- erfarenhet av och kunskap kring samverkansfrågor
- kunskap om varandras arbetsförhållanden, regelverk och kompetens
- tydlighet i roller och uppdrag

³⁰ Två utvecklingsarbeten i TSI har ingått i den här studien Utvärderingen är gjord av Karolinska institutet 2021 på uppdrag av SKR och Folkhälsomyndigheten .
<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/53b9b0c2c54d4619b71d4ab8bc8db6f9/skolbaserad-samverkan-barns-ungas-psykiska-halsa.pdf>.

³¹ Fyra utvecklingsarbeten från TSI ingår i forskningsprojektet Connected Children: Ett forskningscentrum vid Linnéuniversitet för kunskapsbaserad prevention som leds av professor Torbjörn Forkby. Det statliga forskningsrådet FORTE har beviljat 24 miljoner i programstöd för ”Connected Children” för att under sex år studera hur den skotska modellen GIRFEC införs och modifieras i Sverige

³² Danermark 2018

- uppfattningar och myter om varandra
- ömsesidig tillit och förtroende
- politisk förankring
- ledningens engagemang och tydlighet
- ledningens ansvar att bygga långsiktiga och hållbara strukturer för samverkan.
- tydliga mål för samverkan
- resurser (tidsmässiga och ekonomiska)
- fördelning av kostnader för samverkan så att den upplevs som rättvis
- lagstiftning
- delning av information om målgruppen

Danermark tar också upp några specifika aspekter hämtade från samverkansforskning kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Fem mekanismer ansågs särskilt viktiga för att samverkan skulle fortsätta utvecklas efter projekttidens slut:

- tydlighet
- förankring
- engagemang
- kunskap
- helhetssyn

När man diskuterar aspekter av främjande respektive hindrande mekanismer rör det sig enligt Danermark praktiskt taget alltid om närvaro respektive frånvaro av dem. Exempelvis är tydlighet i roller och uppdrag en främjande faktor när den föreligger men en hindrande om den är frånvarande.

7.2 Framgångsfaktorer identifierade i TSI

Nedan följer Skolverkets och Socialstyrelsens sammanställning av de framgångsfaktorer som myndigheterna identifierat inom ramen för TSI-satsningen, samma faktorer i TSI-Grund som i TSI- Brottsförebyggande. Flertalet av faktorerna har varit konstanta över den tid som utvecklingsarbetet pågått. Faktorerna är också samstämmiga med forskningen som tidigare redovisats.

7.2.1 Få till stånd bred och långsiktig politisk förankring

En förutsättning för att det tidiga och samordnade arbetet ska få fäste är att arbetet är politiskt förankrat, brett över blockgränserna och över mandatperioderna. Politisk förankring är en framgångsfaktor i samverkansforskning som Danermark pekat på och som även varit ett krav för deltagande i TSI. Denna förankring är

viktig för beslut och resurstilldelning av samverkansarbetet.³³ Till grund för samarbetet behövs ofta samverkansöverenskommelser mellan region och kommuner som reglerar ansvar och styrning. Dessa överenskommelser behöver vara välkända av alla led i verksamheterna och följas upp regelbundet.³⁴

7.2.2 Kartlägg och enas om problembilden

Gemensamma kartläggningar används i utvecklingsarbetena som underlag för att bestämma vilka åtgärder som måste vidtas för att förbättra det lokala samordnade tidiga arbetet. I samverkansarbete med flera aktörer behöver det finnas en gemensam problembild och samsyn kring vad som ska förändras. Problembild, beslutade åtgärder och mål med samverkansarbetet behöver följas upp regelbundet, vilket är en del av det lokala kvalitetsarbetet. Att ta fram gemensamma lägesbilder kommer också bli en uppgift för kommunerna i det kommande ansvaret för det brottsförebyggande arbetet.³⁵

7.2.3 Bygg ihop med andra satsningar

Att länka ihop arbetet med liknande nationella satsningar och lokala eller regionala projekt är en framgångsfaktor. Det kan skapa synergieffekter och är ett sätt att stärka samverkansarbetet. Sammanlänkningen kan bidra till effektivare användning av resurser. Men eftersom dessa satsningar ofta är finansierade med tillfälliga medel gäller det att fundera över långsiktig finansiering.³⁶

7.2.4 Förstå varandras uppdrag och bygg tillit

Andra viktiga förutsättningar för samverkan handlar om att ha kunskap om varandras arbetssätt, regelverk och kompetens. Genom kunskap och respekt för varandras uppdrag kan ömsesidig tillit och förtroende skapas. Detta bidrar också till att skapa tillit mellan professionella och medborgare. I ett gott samverkansklimat blir bilden av ”den andre” samverkansparten mer positiv exempelvis kan skolan beskriva socialtjänstens uppdrag på ett sätt som nyanserar bilden av socialtjänsten och minska föräldrars rädsla till kontakt med dem. Att ha kunskap om varandras uppdrag och jobba med samverkansrelationerna för att skapa tillit är framgångsfaktorer som Danermark pekar på och som även identifierats i tidigare samverkansforskning.³⁷

7.2.5 Fastlägg strukturen av det tvärsektoriella arbetet

För att samverkansarbetet ska bli stabilt behövs tydliga strukturer och rutiner. Ett sätt att organisera arbetet är att skapa tvärprofessionella team som träffas regelbundet och strukturerat. Teamen består av kompetens från de olika verksamheterna. Deras uppgift är att bedöma barns, ungas och vårdnadshavarnas behov utifrån ett helhetsperspektiv, ge förslag på insatser och vilken verksamhet som är bäst lämpad att ge dessa insatser. Det är vanligt att ha tvärprofessionella

³³ Danermark 2018

³⁴ Governo 2019, Strategirådet 2023

³⁵ prop. 2022/23:43.

³⁶ Strategirådet 2023

³⁷ Danermark 2018

team för olika åldrar, till exempel team för barn i grundskola respektive gymnasium eftersom det varierar vilka verksamheter som behöver träffas och diskutera barnets/den unges behov. Det kan också vara relevant med team för en specifik målgrupp, till exempel unga som varken arbetar eller studerar eller barn och unga i riskzon för kriminalitet/normbrytande beteende (t.ex. SSPF-team).³⁸ I utvärderingen av TSI-satsningen drog Governo (2021) slutsatsen att de kommuner/regioner som kommit längst i sitt utvecklingsarbete tenderade att ha landat i slutsatsen att arbete med tvärprofessionella team gav bäst möjligheter att ge konkreta tidiga insatser till barn och unga.³⁹

7.2.6 Involvera barn, unga och föräldrar i utvecklingsarbetet

Att göra barn, unga och föräldrar delaktiga i utvecklingsarbetet är en viktig del för att skapa kvalitet i utvecklingen av samordningen. Det har dock varit svårt komma i gång med detta, men några framgångsrika konkreta exempel har varit att intervjua barn med problematisk skolfrånvaro om vad som skulle få dem att vilja gå i skolan. Utifrån barnens svar har nya strategier och rutiner kunnat läggas upp. Att sluta ”vuxengissa” och involvera dem som omfattas av insatserna torde ge större förutsättningar att nå fram med rätt stöd.⁴⁰

7.2.7 Stärk hälso-och sjukvårdens medverkan

Under hela TSI-satsningen har det återkommande rapporterats om svårigheter att få tillgång till hälso- och sjukvården på primärvårdsnivå. Problemet lyftes också i utvärderingen 2021, då endast hälften av utvecklingsarbetena hade tillgång till primärvårdsnivån⁴¹. Vid slutuppföljningen med alla utvecklingsarbeten våren 2023 rapporterades det att majoriteten hade tillgång till primärvårdsnivån för barn och unga. En förklaring är att omställningsarbetet med god och nära vård fått genomslag i arbetet.⁴² Dock har flera rapporterat om problem med att barn och unga får vänta länge på att få tillgång till specialistnivån i form av barn-och ungdomspsykiatri.

7.2.8 Inför samma modell i alla kommuner i ett län

En annan framgångsfaktor som identifierats är när samtliga kommuner i ett län infört samma TSI-modell, som exempelvis HLT i Västerbotten och Skottlandsmodellen i Kronoberg. Omställningen har gjort det lättare att få med hälso- och sjukvården i det förebyggande arbetet. Det tangerar en annan fråga om mer likvärdighet mellan länen över landet. En erfarenhet från implementeringen av Skottlandsmodellen i Sverige är att de fyra utvecklingsarbeten som arbetar med modellen har gjort olika anpassningar av det centrala verktyget Wellbeing wheel.⁴³ Dessa utvecklingsarbeten finns i olika län vilket kan bli en utmaning i samverkan med den nationellt organiserade Polismyndigheten.

³⁸ Samverkansform mellan skola, socialtjänst, polis och fritid för att förebygga att barn och unga begår brott

³⁹ Governo 2021

⁴⁰ Danermark 2018, Governo 2021, Strategirådet 2023

⁴¹ Governo 2021

⁴² Strategirådet 2023

⁴³ Linnéuniversitetet

7.2.9 Samordna det nationella stödet

En framgångsfaktor som återkommit vid uppföljningarna är vikten av att TSI också är prioriterat från nationellt håll, vilket har genererat både uppmärksamhet och förändringstryck i kommuner och regioner.⁴⁴ Deltagandet i den nationella satsningen har skapat ett tryck på att leverera. På samma sätt som det förväntas av kommuner och regioner att samverka och samordna behöver den nationella nivån också göra det.

Erfarenheterna av TSI-satsningen är att det krävs mycket stöd och samordning på alla nivåer. Vidare har man pekat på behovet av mer likvärdighet i det tidiga och samordnade arbetet över landet. Samtidigt är kommunernas och regionernas självbestämmande avgörande för utvecklingen av det förebyggande arbetet.

7.3 Juridiska och strukturella hinder identifierade i TSI

Nedan följer Skolverket och Socialstyrelsens sammanställning av de strukturella och juridiska hinder som myndigheterna identifierat inom ramen för TSI-satsningen, samma faktorer i TSI-Grund som TSI- Brottsförebyggande. Flera av faktorerna har varit konstanta över den tid som utvecklingsarbetet pågått, det gäller främst faktorer kopplade till juridiska hinder som inte varit möjliga att påverka. Faktorena är också samstämmiga med tidigare forskning.

7.3.1 Det saknas lagstöd för gemensam uppföljning på individnivå

En viktig fråga i TSI är om barn och unga med risk för ogynnsam utveckling får stöd och om de får rätt stöd. En förutsättning för att få samlad kunskap om hur det går för de barn och unga som får insatser inom TSI-arbetet är bland annat att insatserna dokumenteras och följs upp på individnivå. I uppföljningarna med utvecklingsarbetena har det påtalats ett behov av att i samband med tvärprofessionella möten kunna registrera vilka barn som får insatser inom ramen för TSI och resultatet av insatserna. De önskar också möjligheter till gemensam dokumentation.⁴⁵ Det saknas dock rättsligt stöd för gemensam individbaserad verksamhetsuppföljning.

Sammanfattningsvis innebär hindret att det inte går att visa på:

- Omfattningen av barn/unga som fått en bedömning av sina behov inom ramen för TSI
- Omfattningen av barn/unga som fått insatser/stöd efter den bedömningen
- Vad insatserna/stödet innehållit
- Vilka aktörer som gav insatserna/stödet

⁴⁴ Governo 2021, Strategirådet 2023

⁴⁵ Strategirådet 2023

- Resultatet av de samlade insatserna/stödet

Däremot kan varje verksamhet summera sin verksamhets bedömningar, insatser och resultat på aggregerad nivå.

7.3.2 Uppföljning har låg prioritet

Det finns delar av TSI-arbetet som har kunnat följas upp på lokal nivå trots hinder i lagstiftningen, till exempel organisation och arbetssätt. Trots att Skolverket och Socialstyrelsen gett utvecklingsarbetena stöd i uppföljningsarbetet genom en särskilt anställd person har de inte haft möjlighet att arbeta med detta. Det finns flera förklaringar till det, exempelvis den instabilitet i samverkan med kortsiktig finansiering som tidigare beskrivits. En annan viktig förklaring är att verksamheterna (främst ledningen) inte efterfrågar resultat av arbetet eller ger förutsättningar för uppföljning.⁴⁶

7.3.3 Förebyggande arbete bortprioriteras

Trots mycket forskning som visar på positiva effekter av tidiga insatser både för individen och samhällsekonomin prioriteras ofta det förebyggande arbetet bort. En orsak är att budgetar är kortsiktiga och effekterna visar sig först efter en längre tid. Dessutom är budgeten kopplad till respektive verksamhet vilket gör att alla ”håller i sin budget”. Ett förslag från referensgruppen i TSI-Grund är att det borde vara en verksamhetsgemensam budget. Resurser borde fördelas så att de gemensamma strukturerna och arbetssätten går att arbeta efter i praktiken.⁴⁷

Eftersom det saknas rättsligt stöd för gemensam behandling av personuppgifter är det också svårt att följa upp kostnaderna av insatser från flera verksamheter för en enskild individ (7.3.1). Det finns ett stort behov av att lättillgängligt kunna visa på kostnader och besparingar av det tidiga och samordnade arbetet.⁴⁸

7.3.4 Organisatoriska glapp och otydliga krav på samverkan

Utgångspunkten i TSI är att verksamheterna ska samarbeta och samordna sig utifrån barnets/den unges behov. För att göra det behöver verksamheterna ha utrymme att kunna möta upp där den egna verksamhetens ansvar slutar. Det är en utmaning, rent generellt, då verksamheter främst är organiserade för att arbeta inom gränser och inte över gränser. Verksamheterna kännetecknas ofta av organisatorisk instabilitet och personalomsättning.⁴⁹ När verksamheterna är pressade snävas ansvarsgränserna åt. Så snart någon av verksamheterna, under kortare eller längre tid, inte kan medverka i utvecklingsarbetet faller förutsättningarna för TSI-arbetet. Det behövs tydligare krav på samverkan och hur den ska organiseras.⁵⁰

⁴⁶ Danermark 2018, Strategirådet 2023

⁴⁷ Strategirådet 2023

⁴⁸ Governo 2021, Strategirådet 2023

⁴⁹ Karolinska institutet 2021, Strategirådet 2023.

⁵⁰ Danermark 2018, Strategirådet 2023, detta är något som också påtalats av referensgrupperna i TSI.

7.3.5 Svårt gå från projekt till ordinarie verksamhet

Erfarenheterna från utvecklingsarbetet är att ju mer komplext utvecklingsarbetet är (med många olika aktörer) desto viktigare är det att gå stegvis fram, testa och följa upp innan man tar nästa steg. Många TSI-arbeten bedrivs som avgränsade ”piloter”, till exempel i en skola. Utmaningen är ofta att inte stanna vid ”piloten” utan att bredda utvecklingsarbetet till alla verksamheter.⁵¹ Det kräver samtidigt en noggrann och långsiktig planering som inte alltid överensstämmer med ledningens önskan om att gå snabbare fram. Ett annat hinder är att när planen för breddinförande väl ska sätts kan förutsättningarna ha ändrats, till exempel att en av verksamheterna kan inte prioritera det förebyggande arbetet som det ursprungligen var planerat.

7.3.6 Parallella strukturer i det förebyggande arbetet

När det brottsförebyggande arbetet och det allmänt förebyggande arbetet är under uppbyggnad finns risk att det organiseras i stuprör, till exempel med parallella styrgrupper och arbetsgrupper, trots att målgrupperna kan vara de samma. Det leder till ett onödigt dubbelarbete och ineffektiv användning av resurser. Därför är en framgångsfaktor att kartlägga för att identifiera andra pågående samverkansarbeten och att bygga ihop med andra likartade satsningar (Se 7.2.2 och 7.2.3). En annan risk är att nya projekt konkurrerar ut andra projekt om resurser saknas.⁵²

7.3.7 De privata aktörerna deltar i mindre utsträckning i TSI-arbetet

De privata aktörerna har deltagit i mindre utsträckning i TSI-arbetet. Skolverkets och Socialstyrelsens uppföljningar ger inte en fullständig bild av skälen till detta och det kan finnas många olika förklaringar. En förklaring är att samverkan är komplex och att det tar tid att bygga det tidiga och samordnade arbetet med flera aktörer. Många utvecklingsarbeten har exempelvis startats som pilotverksamhet i en kommunal skola. Det finns ofta en plan att i nästa steg involvera flera kommunala skolor och därefter fristående skolor. Det är oklart dels i vilken utsträckning de fristående skolorna bjudits in att delta, dels deras förutsättningar att delta.

Uppföljningarna av utvecklingsarbetena indikerar att det är fler privata vårdgivare i form av vårdcentraler än fristående skolor som deltagit i samverkansarbetet. Ett skäl till detta kan vara att vid upphandling av dessa verksamheter har frågan om samverkan inkluderats. Även om kommunernas möjligheter att styra fristående skolors deltagande i samverkansaktiviteter är obefintliga finns det inga hinder för att träffa frivilliga överenskommelser med fristående skolor.

Danermark (2018) diskuterar detta i förstudien om samverkan. ”Inträdet av privata och semiprivata aktörer leder också till nya frågor. Vinstdrivande företag

⁵¹ Governo 2021, Strategirådet 2023

⁵² Strategirådet 2023

kräver avkastning och därmed ersättning för nedlagt arbete. Att samverka tar tid i anspråk och om kommunerna i sin upphandling inte bygger in frågan om samverkan kan man inte förvänta sig att dessa aktörer medverkar i uppbyggande av och deltagande i samverkan. En viktig slutsats är att vid all upphandling av tjänster som berör barns hälsa och utveckling skall frågan om samverkan ingå”.

7.3.8 De regionala samverkans- och stödstrukturerna omfattar inte skolan

Den regionala nivån är viktig som plattform för att stödja och samla kommunerna att implementera ny kunskap och nya arbetssätt. Socialstyrelsen och SKR arbetar tillsammans med representanter för de regionala samverkans- och stödstrukturerna (RSS) genom ett partnerskap mellan lokal, regional och nationell nivå. Partnerskapets syfte är att bidra till ökad samverkan, dialog och samordning av initiativ som kan bidra till behovsanpassad kunskapsutveckling, bättre stöd för implementering och att kunskapen används. RSS omfattar socialtjänst och delar av hälso- och sjukvården men inte skolan. Vissa regioner har emellertid involverat och bjudit in skolan i den regionala samverkans- och stödstrukturen, även fristående skolor. Flera representanter i utvecklingsarbetena anser att den regionala samverkans- och stödstrukturen är bra förankrad hos ledningen i kommuner och regionerna. Inom ramen för Agenda 2030 pågår en pilotverksamhet med främjande och förebyggande arbete med inriktning på barn och unga⁵³. Arbetet syftar till att undersöka om länsstyrelserna kan ha en mer central samordning på regional nivå. Flera deltagare från referensgrupperna i TSI har vid olika tillfällen framfört att den regionala samverkans- och stödstrukturen är ett bra alternativ för verksamhetsnära stöd och implementering av utvecklingsarbete. Länsstyrelserna som samordnande funktion på regional nivå uppfattas av dem inte som ett alternativ.

⁵³ <https://agenda2030samordnaren.se/vara-fokusomraden/ledarskap-for-samhallstransformation/pilot-for-regional-samordning/>

8. Myndigheternas avslutande diskussion

Socialstyrelsen och Skolverket har under sex års tid gemensamt arbetat med TSI-satsningen. Myndigheterna har samarbetat på lika villkor och det har varit en förebild för att samverkan också ska ske också på regional och lokal nivå. Det har varit ett angeläget utvecklingsarbete att gemensamt stödja lokal och regional nivå för att stärka deras förutsättningar att tidigt fånga upp och ge insatser till barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt. Men TSI-satsningen har också innehållit utmaningar. Under den här tiden har Socialstyrelsen och Skolverket gjort många erfarenheter bland annat om vad som hade kunnat göras annorlunda och vad som behövs framöver.

I TSI-satsningen har 35 – 40 utvecklingsarbeten ingått med olika inriktningar och spridning över hela landet. Det har inneburit att myndigheterna haft ett stort och varierat underlag att dra slutsatser från. Det har också gett ringar på vattnet och väckt intresse för TSI långt utanför utvecklingsarbetena. TSI är idag ett etablerat begrepp vilket satsningen bidragit till.

8.1 Kortsiktiga satsningar ger kraft men inte långsiktighet

Socialstyrelsen och Skolverket har konstaterat att samverkansarbetet är skört och beroende av att alla medverkande verksamheter har kapacitet att samarbeta, det vill säga att det finns tid och resurser för samverkan utöver grunduppdraget. Verksamheterna har haft flera utmaningar, många har kämpat med personalomsättning och vakanser. Ju mer pressade verksamheterna har varit desto mindre tid har det funnits för samverkan och utvecklingsarbete. Samtidigt har medverkan i TSI-satsningen gett kraft till TSI-arbetet.

Ofta finansieras det förebyggande arbetet med kortsiktiga projektmedel och statsbidrag, vilket äventyrar långsiktigheten. De satsningar staten gör styr i hög grad kommuners och regioners arbete, vilket riskerar att göra arbetet svårplanerat och kortsiktigt. Satsningar på förebyggande och brottsförebyggande arbete inriktas ofta på samma målgrupper av barn och unga. Om inte satsningarna samordnas blir det lätt konkurrens om resurser med risk för ineffektivitet och att resultaten av samverkan inte blir synliga.

8.2 Laghinder för att få kunskap om resultatet av TSI för barn och unga

En stor utmaning i det förebyggande och samordnade arbetet är att området är tämligen oregerat. För att stärka långsiktigheten och ge beslutsfattare stöd att

prioritera det förebyggande arbetet har Socialstyrelsen och Skolverket bland annat tagit fram ett stöd till gemensam uppföljning av TSI. Stödet har testats i ett urval av utvecklingsarbetena men resultatet visade att det var svårt att använda och till föga nytta eftersom det saknas rättsligt stöd för gemensam individbaserad verksamhetsuppföljning. Det innebär ett stort hinder för verksamhetsuppföljning och att det inte heller går att få fram resultatet av TSI för barn och unga. I förlängningen riskerar det att leda till att TSI prioriteras bort, med negativa effekter för de barn och unga som är i behov av insatserna.

8.3 Behovet av att stärka både organisationer och individer

Socialstyrelsen och Skolverket har arbetat med flera strategier för att stödja TSI-arbetet. Förutom stödet till systematisk uppföljning har myndigheterna bland annat riktat insatser till utvecklingsledarna för att stärka dem i deras roll. Strategirådet pekade i sin utvärdering på problemet med att lägga ansvaret för samordningen på utvecklingsledarna. Enligt Strategirådet borde i stället de organisatoriska förutsättningarna för samordning stärkas i hela styrkedjan för skolan/elevhälsan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården med flera. Governo kom dock i sin utvärdering fram till att myndigheterna borde arbeta för att stärka utvecklingsledarna i deras strävan att skala upp och bredda de arbetsätt som testats. Skolverket och Socialstyrelsen instämmer i att det är viktigt att stärka de organisatoriska förutsättningarna för att få en mer stabil samordning. Samtidigt behöver det finnas en fast samordnande funktion i ett samverkansarbete. Myndigheterna bedömer att i ett komplext samverkansarbete behöver båda delarna ingå för att samverkan ska utvecklas hållbart.

8.4 Myndigheterna behöver också permanent fastlagd samordning

På samma sätt som att det tar tid att bygga upp strukturer kring samverkan på lokal nivå har det tagit tid för Socialstyrelsen och Skolverket att göra det. Det är samma utmaningar på den nationella nivån som på den lokala nivån. Socialstyrelsen och Skolverket har till exempel olika uppdrag, ansvar, olika kulturer, termer och begrepp och olika syn på kunskapsstyrning. På motsvarande sätt som det förväntas att den lokala nivån arbetar långsiktigt, förväntar sig den lokala nivån det av de nationella myndigheterna. Den samordning som nu har etablerats på ett positivt sätt mellan Socialstyrelsen och Skolverket under TSI-satsningen behöver bestå. Det har inte bara gynnat TSI-satsningen utan även andra angränsande uppdrag.

Det är viktigt med en fastlagd struktur inte minst därför att uppdrag och fokusområden förändras över tid. Under åren som TSI-satsningen har pågått har exempelvis det brottsförebyggande arbetet fått mer utrymme. Samtidigt behöver

flera fokusområden, till exempel psykisk ohälsa och skolnärvaro, ha fortsatt uppmärksamhet då målgruppen ofta är den samma.

Skolverket och Socialstyrelsen anser att det är angeläget att också den regionala nivån samordnas bättre. På den regionala nivån finns länsstyrelserna och de regionala stödstrukturerna (RSS) som arbetar med stöd till den lokala nivån. Dialog med kommuner och regioner är viktig för att ta fram ett behovsanpassat och verksamhetsnära stöd i kommunerna. Exempel på områden är implementering av ny kunskap, utbildningar och stöd till systematisk uppföljning. Myndigheterna bedömer att även fristående förskolor och skolor samt privata vårdgivare behöver ingå i stödstrukturen.

8.5 Enhetlighet och helhet

En fråga som återkommande diskuterats under hela TSI-satsningen har varit om en nationell modell ska föreslås. Detta har dock inte ingått i uppdraget och myndigheterna kan utifrån de underlag som finns endast uttala sig om de kärnkomponenter som behövs för ett framgångsrikt samverkansarbete (se avsnitt 7.2).

En relevant aspekt i detta sammanhang är hur samverkansarbetet ska kunna organiseras som en helhet. En region ska tillgodose befolkningens behov av vård i många kommuner trots att kommunernas sätt att organisera sitt arbete med barn och unga varierar. I exempelvis Dalarna arbetar kommunerna som ingår i TSI-satsningen med minst tre olika modeller: Skottlandsmodellen, HLT och ytterligare ett arbetssätt baserat på tvärprofessionella team. En framgångsfaktor som identifierats i TSI-satsningen är när kommuner samordnar sig kring en gemensam modell. Det ökar hälso- och sjukvårdens möjligheter att ge insatser i en hel region som exemplen från Västerbotten och Kronoberg visar.

I en fortsatt TSI-satsning skulle en uppgift kunna vara att undersöka hälso- och sjukvårdens möjligheter att delta utifrån de olika kommunernas förutsättningar. Är det möjligt att komma fram till en miniminivå som kommunerna kan enas om i dialog med regionen? En annan del i ett sådant arbetet kan vara att arbeta för att inkludera de privata aktörerna (såväl privata vårdgivare som fristående förskolor och skolor). Det finns stora behov av samordning. Ramen för ett sådant arbete skulle kunna vara en regional och lokal överenskommelse.

Polisen är en viktig aktör i det brottsförebyggande arbetet. I samverkansarbetet innebär det att den nationella nivån tillkommer som samarbetsnivå, vilket ställer krav på samordning inte bara inom utan även mellan länen.

Samverkansarbetet behöver förutsättningar att organiseras utifrån en helhet för att nå alla barn och unga i behov av tidiga och samordnade insatser.

Skolverket och Socialstyrelsen avser att i slutredovisningen av TSI, om möjligt återkomma med ytterligare kommentarer på hur TSI-arbetet långsiktigt kan stärkas samt hur detta kan samordnas med andra myndighetsgemensamma uppdrag.

