

Granskning av insatser kring psykisk hälsa för barn och unga

Ystad kommun



Innehåll

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Begreppsförklaring	5
2.5. Kommunfullmäktiges mål och strategier	5
2.6. Övriga revisionskriterier	6
3. Samverkan	7
3.1. Iakttagelser	7
3.2. Bedömning	11
4. Elevhälsans organisation och arbete	13
4.1. Iakttagelser	13
4.2. Bedömning	17
5. Kartläggning, analys och metoder	19
5.1. Iakttagelser	19
5.2. Bedömning	26
6. Slutsats	27
7. Källförteckning	29
8. Revisionskriterier	31

1. Sammanfattning och rekommendationer






På uppdrag av kommunrevisionen i Ystad har EY genomfört en granskning av kommunens insatser kring psykisk hälsa för barn och unga. Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden, gymnasienämnden, socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Det är framförallt dessa nämnders verksamhet som riktar sig mot barn och unga. Även kommunstyrelsen ingår i egenskap av samordnande instans.

Vår sammanfattande slutsats är att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder inte fullt ut har ett tillräckligt förebyggande arbete samt en tillräcklig samordning och samverkan kring barn och ungas psykiska hälsa.

Vi ser dock positivt på nämndernas samverkansmodell och de nämndsövergripande insatser som initierats. Vi bedömer inte att kommunstyrelsen följer upp och samordnar arbetet i tillräcklig utsträckning. Vi menar att det är av vikt att kommunstyrelsens roll och ansvar i denna fråga tydliggörs, så att det finns en tillräcklig samordning och uppföljning med underlag för prioritering av kommunövergripande insatser. Kommunstyrelsen bör också på ett övergripande plan arbeta för en förbättrad samverkan med regionen.

Granskningen besvarar sex revisionsfrågor. I nedanstående tabell framgår huruvida revisionsfrågorna bedöms vara helt, delvis eller ej uppfyllda. För närmare beskrivning av bedömning för respektive revisionsfråga, se respektive avsnitt samt slutsats i avsnitt 6. På kommande sida följer våra rekommendationer till respektive nämnd och kommunstyrelsen.

Helt uppfyllt	
Delvis uppfyllt	
Ej uppfyllt	

Revisionsfråga	Bedömning
Sker kartläggning och analys av behov av insatser kring barn och ungas psykiska hälsa?	
Finns metoder för förebyggande arbete och tidig upptäckt för barn och unga som riskerar att drabbas av psykisk ohälsa?	
Finns konsekvensanalyser av de besparingar som äger rum avseende elevhälsan?	
Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning för samverkan mellan nämnderna kring barn och ungas psykiska hälsa?	
Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning med externa aktörer kring barn och ungas psykiska hälsa?	

Sker tydliga överlämningar mellan grundskola och gymnasium?



Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ På ett övergripande plan agera kraftfullt för att stärka samverkan med regionen, för att skapa en godare samverkan avseende insatser för barn och unga.
- ▶ Tydliggöra kommunstyrelsens ansvar och uppdrag avseende att skapa samordning, stöttande strukturer och uppföljning vad gäller barn och ungas psykiska hälsa.

Vi rekommenderar samtliga ansvariga nämnder att:

- ▶ Skapa en struktur vad gäller kopplingen mellan nämndsmål, övergripande insatser kring barn och ungas psykiska hälsa och de kunskapsunderlag som finns. Detta gäller för såväl enskilda som nämndsgemensamma (BUSO:s) övergripande insatser. Det bör även för samtliga övergripande insatser finnas en tydlig plan för uppföljning och förväntat resultat.
- ▶ Se över behov och tydliggöra samverkansstrukturer mellan elevhälsan och verksamheter inom de andra nämndernas ansvarsområden, såsom öppenvården och Ungdomens hus.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

- ▶ Kartlägga befintlig elevhälsokompetens på samtliga grundskolor och säkerställa att det finns tillräcklig kompetens och förutsättningar för att genomföra elevhälsans uppdrag på ett välstrukturerat sätt, däribland pedagogiska och skolsociala utredningar.
- ▶ Systematiskt följa upp överlämningar mellan olika skolformer, med särskilt fokus på elever i behov av särskilt stöd och elever inom den anpassade grundskolan, i syfte att säkerställa att elevernas behov tillgodoses.

Vi rekommenderar kultur- och fritidsnämnden att:

- ▶ Säkerställa representation och ansvarsfördelning för tillräcklig samverkan med de andra ansvariga nämnderna, såväl på politisk nivå som verksamhetsnivå.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Arbete för att främja den psykiska hälsan hos barn och unga är ett arbete som involverar flera aktörer och insatser som behövs är såväl främjande, förebyggande och åtgärdande. Skolans elevhälsa och socialtjänsten har olika ansvarsområden i arbetet för att skapa goda uppväxtförhållande för barn och unga och det är av stor vikt att det finns en god samverkan i arbetet.

För att minska risken att barn och unga far illa ska samverkan ske så att insatser kan sättas in i ett tidigt skede. Genom tidiga riktade insatser blir kostnaderna lägre både för samhället och för de enskilda barnen och deras familjer.

De förtroendevalda revisorerna i Ystad kommun har beslutat att granska socialnämndens, kultur- och fritidsnämndens, gymnasienämndens samt barn- och utbildningsnämndens arbete för att motverka psykisk ohälsa. Även kommunstyrelsen granskas i egenskap av samordnande instans.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har ett tillräckligt förebyggande arbete samt tillräcklig samordning och samverkan avseende barn och unga med psykisk ohälsa. I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Sker kartläggning och analys av behov av insatser kring barn och ungas psykiska hälsa?
- ▶ Finns metoder för förebyggande arbete och tidig upptäckt för barn och unga som riskerar att drabbas av psykisk ohälsa?
- ▶ Finns konsekvensanalyser av de besparingar som äger rum avseende elevhälsan?
- ▶ Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning för samverkan mellan nämnderna kring barn och ungas psykiska hälsa?
- ▶ Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning med externa aktörer kring barn och ungas psykiska hälsa?
- ▶ Sker tydliga överlämningar mellan grundskola och gymnasium?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden, gymnasienämnden, socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Det är framförallt dessa nämnders verksamhet som riktar sig mot barn och unga. Även kommunstyrelsen ingår i egenskap av samordnande instans.

Granskningen avser övergripande strukturer, ledning och styrning mellan och inom nämnderna. Granskningen omfattar därmed inte enskilda verksamheter eller individer.

Granskningen har genomförts under maj-december 2023 med hjälp av dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner samt ledning inom respektive förvaltning. Se källförteckning i avsnitt 5.

Rapporten har sakgranskats av samtliga intervjuade personer, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekt fakta och uttalanden.

2.4. Begreppsförklaring

I rapporten utgår vi från den definition av psykisk hälsa och psykisk ohälsa som SKR, Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen tagit fram (rapport "Begrepp inom psykisk hälsa" från 2020). Följande delar definieras i deras rapport:

- ▶ *Psykisk hälsa* är ett paraplybegrepp som inbegriper psykiskt välbefinnande och psykisk ohälsa. Begreppet psykisk hälsa används när diskussioner förs kring området på en övergripande nivå.
- ▶ *Psykisk ohälsa* är ett samlingsbegrepp för tillstånd med olika svårighetsgrad och varaktighet. Hit hör både psykiska besvär och psykiatriska tillstånd.

Det innebär att vi använder begreppet psykisk hälsa omfattar det såväl psykiskt välbefinnande som psykisk ohälsa. När vi använder begreppet psykisk ohälsa avses psykiska besvär och psykiatriska tillstånd.

2.5. Kommunfullmäktiges mål och strategier

Kommunfullmäktige har satt flertalet mål och strategier som berör barn och unga. Dessa ligger som revisionskriterium i denna granskning.

Bästa möjliga start i livet för unga

Den 15 juni 2023 antog kommunfullmäktige sju nya övergripande mål som kommunen och de kommunala bolagen ska arbeta efter under de kommande fyra åren. De mål som främst berör barn och ungas hälsa är:

- ▶ I Ystads kommun får varje barn och ungdom bästa möjliga start i livet
- ▶ Ystads kommun är en trygg och attraktiv plats att bo, verka och vistas i
- ▶ Ystads kommuns invånare har goda förutsättningar för en aktiv och meningsfull fritid.

Strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor

I juni 2023 antog också kommunfullmäktige *Strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor*. Strategin ersatte styrdokument för förebyggande och tidiga insatser för barn och unga. Av strategin framgår att målgruppen är barn och unga i åldern

0-20 år. Vidare ska strategin tydliggöra mål och prioriteringar mål av förebyggande, tidiga och samordnade insatser i hem-, förskola, skol - och närmiljö. Strategin beskriver vidare hur samverkan inom kommunen ska bedrivas (se avsnitt 3.1).

Enligt strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor ska mål, prioriterade utvecklingsområden och aktiviteter följas upp genom kommunens befintliga styr-, lednings- och uppföljningssystem.

Folkhälsoprogram

Kommunfullmäktige har antagit ett folkhälsoprogram som gäller mellan 2019-2025. Programmet innehåller fem strategiska mål:

1. Jämlika möjligheter till delaktighet, inflytande och mänskliga rättigheter
2. Jämlika livsvillkor genom hela livet
3. Stärkt hälsofrämjande och förebyggande arbete för att utjämna skillnader i hälsa
4. Jämlika förutsättningar för livslångt lärande
5. Trygga och attraktiva miljöer som ger möjlighet till möten mellan människor

Uppföljning sker i kommunens befintliga styr-, lednings- och uppföljningssystem. Ett hållbarhetsbokslut ska enligt programmet sammanställas årligen, där verksamheternas arbete inom social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet ska lyftas fram tillsammans med relevanta indikatorer och statistik för att spegla den faktiska utvecklingen i kommunen och möjliggöra regionala och nationella jämförelser.

2.6. Övriga revisionskriterier

I övrigt gäller följande revisionskriterier:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Nämndernas reglementen
- ▶ Socialtjänstlagen (2001:800)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Skolverkets vägledning för elevhälsa (2016)

Dessa beskrivs i avsnitt 7.

3. Samverkan

Detta avsnitt behandlar revisionsfrågan kring strukturer för samverkan och ansvarsfördelning kring barn och ungas psykiska hälsa, både mellan nämnderna och med externa aktörer.

3.1. Iakttagelser

BUSO - internt samverkansorgan sedan 2015

Sedan 1990-talet finns en etablerad samverkan mellan barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden samt gymnasienämnden. Samverkansorganisationen kallas för Barn och Ungas SamverkansOrganisation (BUSO). Från år 2023 utgår samverkan från *Strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor*, antagen av kommunfullmäktige (se avsnitt 2.5).

BUSO politik är ej ett beslutsfattande organ

BUSO är uppdelat i en del för tjänstemän, BUSO, och en del för politiker. BUSO politik, som består av berörda nämndspresidier, träffas fyra gånger årligen. De har det övergripande ansvaret för strategin och för att uppnå målet att varje barn och ungdom får bästa möjliga start i livet. BUSO politik är dock inget beslutande organ politiskt, utan det handlar enligt uppgift om att informera, samverka och bereda ärenden till nämnderna. Respektive presidium behöver därför återföra ärenden för beslut i hela nämnden. Genom att få förankring i presidierna genom BUSO är dock tanken att förankringsprocessen i hela nämnden ska gå snabbare och smidigare.

BUSO består bland annat av förvaltningschefer och processtöd

Inom BUSO identifieras utvecklingsområden, uppföljning av uppdrag och fördelning av kommunala stimulansmedel. Denna grupp träffas sex gånger årligen och består av förvaltningschefer från berörda förvaltningar, skolchefer samt verksamhetschefer för individ och familj, funktionsnedsättning och socialpsykiatri.

Enligt uppgift är kultur- och fritidsnämnden ny i BUSO-organisationen, efter kommunens omorganisering något år tidigare. Innan dess låg kulturfrågorna i egen organisation, vilken inte ingick i BUSO, men fritidsfrågorna var representerade. Fritidschefen sitter fortfarande med som representant i BUSO. Från olika håll framkommer dock att kultur- och fritidsförvaltningen som helhet inte är fullt ut delaktiga än.

Utöver cheferna finns två processtöd knutna till BUSO: en folkhälsostateg från utbildningsförvaltningen och en verksamhetsutvecklare från socialförvaltningen.

I strategin framgår att processtödet bland annat ska

- ▶ utifrån strategins inriktning identifiera utvecklingsområden kring vilka det finns behov av samverkan

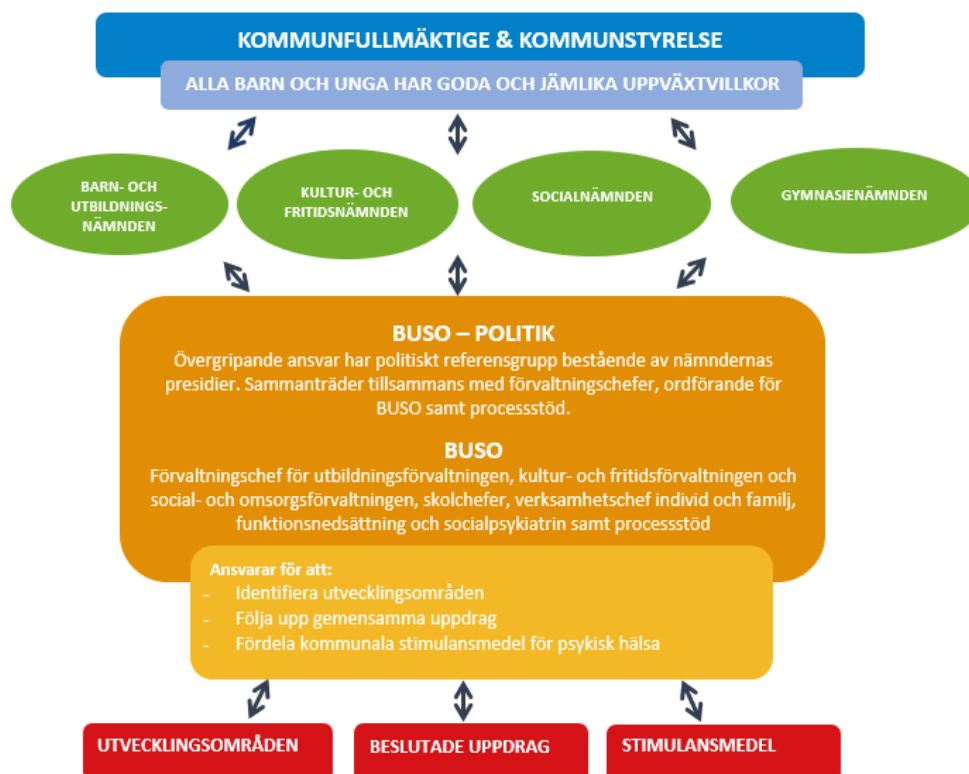
- ▶ stödja och följa upp de utvecklingsområden som beslutats
- ▶ bereda ansökningar till kommunala stimulansmedel samt följa upp och återrapportera de aktiviteter som tilldelas medel
- ▶ tillsammans med ordförande sätta agenda för sammanträde samt dokumentera dessa

Vid behov kan även specifika arbetsgrupper tillsättas för att arbeta med särskilda utvecklingsområden eller uppdrag.

Nedan framgår illustration av organisationen, hämtad från Strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor.

Det finns ännu inget gemensamt nämndsmål

Enligt strategin ska BUSO tillsammans med BUSO politik formulera ett gemensamt



nämndsmål. Årliga gemensamma prioriteringar och aktiviteter (se avsnitt 5) ska dokumenteras under det gemensamt antagna nämndmålet.

För 2023 finns inget nämndsmål formulerat, då strategin antagits under 2023. Enligt uppgift har förslag till nämndsmål inför 2024 tagit fram och kommer beslutas om i december år 2023. BUSO politik har dock inte getts möjlighet att bereda det gemensamma nämndmålet. I intervju framgår att detta är på grund av att det blivit ont om tid och BUSO politik endast har sammanträden i september och december

under hösten 2023, därmed har processen blivit bakvänd. Ansvarig tjänsteperson för respektive nämnd, det vill säga förvaltningscheferna, har fått bereda det på vars ett håll och sedan förankra tillsammans samt med respektive nämnd.

Extern samverkan inom ramen för Sydöstra Skånes kommuner

Skånes sydöstra kommuner, det vill säga Simrishamn, Ystad, Sjöbo, Tomelilla och Skurup, har en samverkansgrupp och ett samverkansavtal gällande psykisk hälsa.¹ Bland de målgrupper som omfattas är följande relaterade till barn och unga:

- ▶ Barn upp till 18 år som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa eller psykisk funktionsnedsättning.
- ▶ Barn upp till 18 år och unga till och med 20 år som vårdas utanför det egna hemmet.
- ▶ Personer i alla åldrar som missbrukar alkohol, narkotika, andra beroendeframkallande medel, läkemedel, dopingmedel eller spel om pengar.

Målsättningen för samverkan är enligt överenskommelsen att personer inom de berörda målgrupperna bland annat ska få tillgång till tidiga insatser på rätt nivå, stöd till återhämtning och möjlighet att leva som andra och vara delaktiga i samhället.

I styrgruppen ingår förvaltningschefer och verksamhetschefer från kommunerna samt från Region Skåne och Capio. Styrgruppen möts åtta gånger per år.

Överenskommelsen beskriver tio områden som är indelade i mål, aktiviteter och uppföljning. Flera områden rör specifikt barn och unga, bland annat placeringar utanför hemmet. Ett område benämns *Tidiga och samordnade insatser* och utgår från att hälso- och sjukvård, förskola/skola och socialtjänst ska arbeta tillsammans för att skapa en helhet för barn och unga. Målen för området omfattar bland annat att främja skolnärvaro samt genomgången grundskola för behörighet till gymnasiet och att förebygga psykisk ohälsa hos barn/unga och dess anhöriga.

Samverkan med regionen upplevs inte fungera

Från flera håll framförs i intervjuer att samverkan med regionen är bristande. Det är svårt att få regionens representanter att delta i avtalade träffar, till exempel kring modellen Backa barnet (se avsnitt 5). Det uppges också finnas en stor problematik kring långa vårdköer till barn- och ungdomspsykiatri och en socialtjänst som får hantera frågor som egentligen ligger inom det behandlande uppdraget.

Det finns en planering avseende familjecentral, som en förebyggande insats för barn (se avsnitt 5). På familjecentralen ska bland annat barnhälsovård och socialtjänst finnas representerade. Planeringen har dock skjutits upp under flera år, då de lokaler som föreslagits inte motsvarat ställda krav. Utbildningsförvaltningen och

¹ Denna ligger under övergripande överenskommelser mellan Region Skåne och Skånes kommuner.

socialförvaltningen utreder nu möjligheten att samverka med privat vårdaktör istället.

Samverkan mellan elevhälsan och socialtjänst samt kultur- och fritidsverksamhet

Det uppges finnas svårigheter i samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten.

Det finns pågående samarbeten mellan elevhälsan och socialtjänsten i form av bland annat utbildningen *Absolut förälder*, projekt kring psykisk ohälsa från HTBQ-personer och modellen *Backa barnet*. Dessa insatser beskrivs ytterligare i avsnitt 5.

Det beskrivs dock från flera håll en upplevelse av att det finns svårigheter i den generella samverkan mellan elevhälsan och socialtjänsten, bland annat kring gränsdragningsfrågor vad avser insatser inom socialtjänstens öppenvård. Det uppges vara två förvaltningar som inte alltid samspelar, och att problematiken är välkänd. I patentsäkerhetsberättelse år 2022 för elevhälsans medicinska insats finns det också angivet som ett mål att förbättra kommunikationen med socialtjänsten.

Från ett håll framförs att vissa skolor, bland annat på grund av bristande specialpedagogisk kompetens, inte genomför de utredningar som behövs. Detta leder till att föräldrar och barn söker sig till socialtjänsten, trots att problematiken kring barnet främst handlar om svårigheter kopplade till skolan.

Ett planerat uppdrag inför år 2024 uppges vara att skapa strukturer för bättre samverkan mellan utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen. Det uppges också som en av målsättningarna med omorganisationen av elevhälsan - att kunna arbeta mer utvecklande och få en starkare samverkan.

Ingen beskriven samverkan finns mellan elevhälsan och kultur- och fritidsverksamheten

För kultur- och fritidsverksamheten saknas enligt uppgift samverkan med elevhälsan. Detta gäller till exempel fritidsverksamheten *Ungdomens hus* (se avsnitt 5), som arbetar främjande mot unga, men där det i intervju framkommer att det inte finns samverkan med elevhälsan.

Kommunstyrelsens samordning

Enligt uppgift fanns tidigare ett samordnande uppdrag gällande folkhälsofrågorna kopplat till kommunstyrelsen genom avdelningen för hållbar utveckling och kommunstyrelsens hållbarhetsutskott. När avdelningen för hållbar utveckling våren 2020 lades ned togs det samordnande uppdraget gällande folkhälsa bort från kommunstyrelsen. Kvarvarande medarbetare placerades på andra förvaltningar eller fick andra arbetsuppgifter.

Kommunstyrelsens kvalitetsstrateg har årligen samlat in underlag som berör målet kring goda och jämlika uppväxtvillkor. Siffror från bland annat elevenkäter (se avsnitt 5.1) har redovisats i kommunens årliga hållbarhetsbokslut. Hållbarhetsbokslutet för

2023 och kommande år sammanställs utifrån ny gemensam modul i verksamhetssystemet Stratsys. Detta underlättar enligt uppgift rapporteringen, då nämnderna själva fyller i utifrån fastställd struktur.

Kommunstyrelsens förvaltning har enligt uppgift under 2023 arbetat med att kartlägga vilka kopplingar som finns mellan de globala målen och kommunens övergripande mål och vilka gemensamma utmaningar som finns. Utifrån kartläggningen har även en översyn gjorts av indikatorerna för att spegla hållbarhetsaspekterna i respektive målområde och tydliggöra nämndernas bidrag till att uppfylla de globala målen. Kommuncentral utbildning och workshops har enligt uppgift genomförts med förtroendevalda och förvaltnings-/bolagsrepresentanter gällande de globala hållbarhetsmålen under tidig höst 2023.

Enligt flera intervjupersoner finns det dock ingen reell samordning eller uppföljning från kommunstyrelsens sida. Förvaltningschefer har sällan kontakt med kommunstyrelsen och ombeds inte redovisa eller föra dialog i detta forum. Att kommundirektören bytts ut flertalet gånger de senaste åren uppges påverka den bristande samordningen.

BUSO har därför varit ett eget initiativ mellan berörda nämnder och tjänstepersoner, för att på egen hand stärka samverkan. De processtöd som är kopplade till BUSO är anställda inom respektive förvaltning.

3.2. Bedömning

Intern samverkan

Vi bedömer att det delvis finns fungerande strukturer och ansvarsfördelning för samverkan mellan nämnderna. Det är positivt att det finns ett gemensamt samverkansorgan för utbildningsnämnden, socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden. Det stärker nämndernas samarbete och möjligheter att samordna arbetet kring gemensamma insatser avseende barn och unga.

Vi bedömer dock inte att kultur- och fritidsnämndens verksamhet är tillräckligt representerad i denna samverkan, vilket gör att kulturfrågorna - som i högsta grad berör barn och unga ur ett förebyggandeperspektiv - riskerar att falla utanför.

Vi bedömer vidare att det finns en brist i den kommuncentrala samordningen, som är frånvarande i detta forum. Det innebär att kommunstyrelsen, som svarar för budgetberedningen, inte tar del av kunskap eller behov av insatser som påverkar såväl det kommungemensamma uppdraget, som resursfördelningen till nämnderna. Vi noterar att det finns ett folkhälsobokslut men kan inte se att det utifrån det finns insatser kopplade till de områden som berörs vad gäller barn och unga. Enligt uppgift har det pågått ett förtydligande och utbildande arbete under 2023, vilket vi menar bör förtydligas ytterligare utifrån kommunstyrelsens ansvar, för att ge bäring i kommunens nya styrmodell.

Slutligen visar granskningen att det finns svårigheter kring samverkan mellan såväl elevhälsan och socialtjänsten som mellan elevhälsan och kultur- och

fritidsverksamheten, vilket är en brist då det är en väsentlig samverkan för att fånga upp barn och ungas behov på bästa sätt.

Extern samverkan

Vi bedömer inte att det finns fungerande strukturer och en tydlig ansvarsfördelning för samverkan med externa aktörer. Den primära externa aktör som samverkan krävs med är regionen, då denna har hand om de behandlande hälso- och sjukvårdsinsatserna vad gäller ungas psykiska hälsa. Denna samverkan uppges vara bristande. Det fulla ansvaret för denna brist åligger dock inte nämnderna i fråga, då flertalet försök enligt uppgift skett för att förbättra samverkan med regionen. Däremot bedömer vi att det också bör vara en kommuncentral fråga, som hanteras av kommunstyrelsen, när det påverkar flera nämnders verksamhet och möjlighet att fullgöra sina uppdrag avseende barn och unga.

4. Elevhälsans organisation och arbete

Detta avsnitt behandlar elevhälsans insatser vad avser barn och unga, samt frågan om konsekvensanalyser avseende besparingar inom elevhälsan. Frågan kring överlämningar mellan grundskola och gymnasium behandlas också.

4.1. Iakttagelser

Elevhälsans organisation

Det finns en förvaltningscentral organisering av elevhälsan

Elevhälsan ligger inom barn- och utbildningsnämnden samt gymnasienämnden, och är organiserad förvaltningscentralt med en gemensam verksamhetschef. Denna har 50 medarbetare, bland annat skolsköterskor, psykologer och kuratorer, som arbetar för såväl grundskola som gymnasieskola. Uppdraget för verksamhetschefen är omfattande, vilket uppges ha varit problematiskt tidsmässigt. Det finns dock genomförda och planerade organisationsförändringar, som kommer underlätta för denna funktion och skapa ett tydligare uppdrag (läs mer nedan).

Utbildningsförvaltningen har under 2022 tagit fram en förvaltningsövergripande barn- och elevhälsoplan som syftar till att alla som arbetar inom verksamheten ska ha ett för förvaltningen gemensamt ramverk. Planen innehåller rutiner, beskrivning av stödfunktioner och ansvarsfördelning mellan funktioner och verksamheter.

I patientsäkerhetsberättelse år 2022 framgår att elevhälsans medicinska insats (vilket omfattar skolsköterskor, psykologer och skolläkare) under år 2022 haft en stor personalomsättning, vilket har inneburit att erfarenhet och kompetens förlorats. Nya medarbetare har börjat, men det tar tid för dem att komma in i sina uppdrag. Under perioder har hyrsköterskor täckt upp de mest akuta behoven. Detta har inneburit en ökad risk för vårdskada för eleverna men även en påfrestning av både befintliga och nya medarbetare.

Psykologernas arbete består av ett tvådelat uppdrag

Inom organisationen finns 5,2 årsarbetartjänster skolpsykolog. Av dessa ligger 0,5 tjänst riktat mot gymnasiet, vilket i intervju uppges vara för lite och ett behov som påtalats vid flertalet tillfällen. För tillfället finns en extrasatsning på 0,8 psykolog för förskolan, på grund av modellen Backa barnet (läs mer i avsnitt 4).

I patientsäkerhetsberättelse 2022 för elevhälsans medicinska och psykologiska insatser framgår att skolpsykologerna har utsedda "kontaktskolor" inom de tio grundskolorna inkluderat särskilda undervisningsgrupper och grundsärskola. Med kontaktskola menas att skolpsykologen aktivt deltar i elevhälsoteam och är den som främst arbetar mot den skolan. Ärenden som rör mer omfattande hälso- och sjukvårdsinsatser föredras gemensamt på psykologernas möten. Vid behov

omfördelas sådana ärenden, dels för att inte skapa onödiga väntetider eller fördröjda vårdprocesser och dels för att höja kvaliteten i det arbete som utförs.

Varje psykolog har en specifik uppdragsbeskrivning. Enligt uppgift finns även uppdragsbeskrivning för elevhälsans övriga professioner. Vi har tagit del av en beskrivning avseende det generella uppdraget för psykologerna, där det bland annat framgår att psykologen ska:

- ▶ Arbeta utifrån ett tvådelat uppdrag består av a) generellt och/eller förskole- och skolutvecklande arbete som är hälsofrämjande och förebyggande, samt b) individriktat arbete som lyder under hälso- och sjukvårdslagen (HSL 2017:30).
- ▶ Tillsammans med förskolans, skolans och gymnasiets övriga personal uppmärksamma förhållanden i barnens/elevernas närmiljö som kan öka risken för skador, ohälsa, utsatthet och kränkningar.
- ▶ Tillföra kunskap om pedagogisk- klinisk- och grupp och organisations- och neuropsykologi som representant för EPI på förskolan/skolans barnhälsoteam/elevhälsoteam i övergripande planering av verksamhetsutvecklande arbete lokalt och centralt för barn/elevs psykiska hälsa och utveckling mot målen.
- ▶ Genomföra skolpsykologisk utredning skyndsamt vid dokumenterad och välgrundad frågeställning, samt skolpsykologisk kartläggning/utredning som ett led i förskolans/skolans arbete med att utreda behov av särskilt stöd när det är motiverat.

Omorganisering av elevhälsan

Utredning från år 2021 har legat till grund för förändringar

På uppdrag av förvaltningen genomförde en konsultfirma år 2021 en utredning och lade alternativa organisationsförslag kring elevhälsan. I utredningen framgår bland annat att de olika förskolorna och skolorna skiljer sig åt när det gäller det förebyggande arbetet. En del har kommit långt, medan andra fortfarande i huvudsak åtgärdar problem i efterhand.

I utredningen framgår olika perspektiv och uppfattningar, varav en sådan är att elevhälsans arbete behöver ske närmare eleverna. Ansvarig utredare menar att både konkurrens och konflikter präglar arbetet och att olika funktioner, personer och skolstadier i organisationen kan ha olika agendor. Det leder till låsningar och kan bli kontraproduktivt för hela verksamheten. Tydliga uppdrag och samordning och stöd till skolornas kvalitets- och utvecklingsarbete är nödvändigt för att vända den negativa trenden.

Förslagen i utredningen uppges syfta till att bland annat förtydliga målen för elevhälsans uppdrag, öka likvärdigheten i kommunens barn- och elevhälsa och säkerställa elevhälsans förebyggande arbete. Mot bakgrund av utredningen har en

omorganisering av specialpedagogerna skett, och ytterligare omorganisering planeras.

Enligt uppgift blev resultatet av utredningen framtagande av en barn- och elevhälsoplan, samt lade grund för organisationsförändringar (se nedan).

Specialpedagogerna tillhör respektive grundskola från år 2023

Det finns tre specialpedagoger anställda centralt, vilka arbetar mot kommunala och fristående förskolor. Övriga specialpedagoger har inför år 2023 flyttats från den centrala organisationen till respektive grundskola/rektor. I praktiken innebär detta inte i stora förändringar för funktionerna i fråga, då de redan arbetade på skolorna. Syftet var dock att skapa en större likvärdighet, då det fanns stora skillnader mellan skolorna avseende tillgången till specialpedagog. Syftet var också att skapa ett närmare ledarskap, genom att rektor blev direkt chef över funktionerna.

Enligt uppgift pågår fortfarande ett arbete för grundskolorna att bygga och komplettera sin specialpedagogiska kompetens. Det finns ingen central sammanställning och överblick över respektive grundskolas tillgång till specialpedagog.

Ytterligare omorganisering planeras från år 2024

Enligt uppgift pågår planering för ytterligare omorganiseringar av elevhälsan inför år 2024. Det finns dock ännu ej beslutat underlag att ta del av. Skolsköterskor och kuratorer ska då också tillhöra respektive grundskola. På motsvarande vis som för specialpedagoger är syftet dels att skapa likvärdighet och dels att få ett närmare ledarskap.

I intervju framkommer att det finns behov av att skapa en stabil elevhälsoorganisation med tillräckliga personalresurser och kompetens, som ligger nära respektive rektor. Det finns en otydlighet när dessa funktioner är centralt placerade. Omorganisationen kommer inte innebära besparingar eller neddragningar för elevhälsan.

Konsekvensanalyser av besparingar för elevhälsan

I risk- och konsekvensbeskrivning framgår att Ystad har lägre elevresurs än genomsnittseleven i riket

Utbildningsförvaltningen sammanställde inför 2023 års budget en risk- och konsekvensbeskrivning, mot bakgrund av att barn- och utbildningsnämnden har gett utbildningsförvaltningen i uppdrag att utreda ytterligare möjliga besparingar.

I underlaget anges att utifrån kommunfullmäktiges besparingsåtgärder kommer barn- och utbildningsnämnden för 2023 ha en minskning av resurs på ca 11 mnkr. Därtill leder ökade kostnader och minskade bidrag till att effektiviseringar om 14

mnr behöver genomföras. Den sammanlagda minskningen beskrivs därmed uppgå till 25 mnr.

Underlaget jämför vidare snittkostnader för riket jämfört med de för Ystad. Bland annat beskrivs att en elev i grundskolan har ca 10 tkr lägre elevresurs i Ystad än genomsnittseleven i riket. Om Ystad hade haft en elevresurs som låg på ett snitt i riket hade detta inneburit ca 30 miljoner mer i BUNs budget att fördela till den kommunala grundskolan inkl. förskoleklassen.

Nedskärningarna uppges leda till ett minskat förebyggande arbete

I underlaget anges att effektiviseringen om 14 mnr uteslutande har riktats mot den centrala organisationen i förvaltningen samt att besparingen på 11 mnr har riktats mot en lägre barnresurs till förskolan och en lägre elevresurs kopplat till grundskolan. Ett antal risker och konsekvenser kopplade till skollagens olika skrivningar lyfts fram, bland annat att det finns små möjligheter att anpassa resurstilldelning efter elevers olika förutsättningar att tillgodogöra sig undervisning när det även finns behov av extra anpassningar och särskilt stöd.

I budgetskrivelse inför 2024 anges att tilldelningen till kärnverksamheten (förskola, grundskola, fritidshem) är mycket låg. För att kunna bibehålla personal och kompetens i kärnverksamheten behöver central elevhälsa minskas. Det blir i form av minskat antal centralt placerade specialpedagoger, anpassning av central särskild undervisningsgrupp (Dragonen), ytterligare översyn av tilläggsbelopp och ett antal mindre poster. Konsekvensen blir ett minskat centralt stöd till verksamheterna och ett minskat förebyggande och främjande arbete. Prioritering kommer att ligga på att behålla de insatser som är kopplade direkt till barn och elever i behov av särskilt stöd.

I intervju med förvaltningschef framgår dock neddragning gällande central elevhälsa inte skett inför 2023, men att en ny modell för fördelning av tilläggsbelopp är framtagen. Nedskärningar är heller planerade inför 2024, nämnden får tilläggsmedel vilket medfört att det kommer föreslås en högre elevpeng.

Överlämningar mellan grundskola och gymnasium

Det finns en ny gemensam rutin för överlämningar

Det finns sedan maj 2023 en gemensam rutin för överlämning mellan olika skolformer, med en tillhörande tidplan för när olika moment ska ske. I rutinen finns ett avsnitt som berör överlämning mellan grundskola och gymnasium. I avsnittet framgår grundskolans och gymnasieskolans respektive ansvar samt hur dokumentation ska ske.

Det är rektor på elevens grundskola som ansvarar för att elev och vårdnadshavare blir informerade om övergångsprocessen och vilka dokument som delas med mottagande skola. Dokumentation kring eleven ska läggas in digitalt i systemet för gymnasieantagning på särskild blankett, där bland annat eventuella extra

anpassningar och särskilt stöd framgår. Denna blankett ska också lämnas över till vårdnadshavare och/eller elev.

Om det finns behov av särskild överlämning för att informera om elevs behov av särskilt stöd görs det på initiativ av vårdnadshavaren efter att eleven blivit antagen. Mottagande gymnasieskola ska då bjuda in personal från avlämnande skola för att tillsammans med vårdnadshavare och elev få fördjupad information om genomfört stöd. Dessa möten kan även vid behov involvera externa parter eleven och familjen har kontakt med, såsom barn- och ungdomshabiliteringen eller barn- och ungdomspsykiatrin.

För varje grundskola och gymnasieskola ska det finnas en intern beskrivning för hur skolan tar emot och avlämnar elever i behov av särskilt stöd eller extra anpassningar. Detta framgår av barn- och utbildningsförvaltningens *Barn- och elevhälsoplan*.

Det finns ingen specifik skriftlig uppföljning av barn- och utbildningsnämnden eller gymnasienämnden kring hur uppföljningarna bedöms fungera. Enligt uppgift i intervju är det dock inte alltid arbetsätten fungerar kring överlämningar, särskild vad gäller elever i behov av särskilt stöd och elever som tillhör den anpassade grundskolan.

4.2. Bedömning

Konsekvensanalyser av besparingar för elevhälsan

Vi bedömer att det finns tillräckliga konsekvensanalyser avseende de besparingar som skett för elevhälsan. Det finns ett tydligt utredningsunderlag från 2021 och en längre konsekvensanalys är genomförd inför 2023. Det pågår också omorganisering i syfte att utveckla verksamheten.

Dock ser vi bekymmersamt på uppgifterna om stor personalomsättning inom elevhälsan, den ökade risken för vårdskador och att elevhälsans förutsättningar inte upplevs vara goda på samtliga skolor. Elevhälsan är ett centralt organ vad gäller det hälsofrämjande och förebyggande arbetet för barn och unga, men enligt i granskningen framkomna uppgifter fullgör inte organisationen uppdraget fullt ut. Detta bedömer vi som en brist. Vi menar att det är angeläget att utbildningsnämnden prioriterar detta område och löpande följer upp att tillräckliga åtgärder vidtas för att skapa tillräcklig kompetens och kontinuitet i arbetet på samtliga grundskolor. I det sammanhanget bedömer vi det som en brist att det inte finns dokumenterad uppföljning av grundskolornas tillgängliga specialpedagogiska kompetens.

Överlämningar mellan grundskola och gymnasium

Avseende överlämningar ser vi att det nyligen tagits fram nya rutiner, men att arbetsätten enligt uppgift inte alltid fungerar. Vi menar därför att det är viktigt för utbildningsnämnden att säkerställa att rutinerna implementeras och att det finns tillräckliga förutsättningar för att de ska gå att efterleva i praktiken. För att



säkerställa det krävs regelbunden uppföljning, förslagsvis med särskilt fokus på elever i behov av särskilt stöd eller inom den anpassade grundskolan.

5. Kartläggning, analys och metoder

Detta avsnitt behandlar revisionsfrågorna avseende kartläggning, analys och metoder kring tidiga insatser för barn och unga. För elevhälsans arbete, se avsnitt 4.

5.1. Iakttagelser

Kartläggningar och analyser

Granskning avseende barn och unga med behov av samordnade insatser

2021 genomfördes en granskning av företaget Helseplan avseende kommunens samverkan kring barn och unga med behov av samordnade insatser. Granskningen behandlade samverkan mellan Region Skåne och Ystads kommun (barn- och utbildningsnämnden samt socialnämnden) kring barn och unga med behov av samordnade insatser. Parallellt med granskningen genomfördes en granskning av Region Skåne utifrån samma frågeställning.

Granskningen grundade sig i den lagstiftning som anger att en samordnad individuell plan (SIP) ska upprättas tillsammans med barnet/ungdomen om det ur hens perspektiv finns behov av samordnade insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård.

I granskningsrapporten konstateras bland annat att det vid dåvarande tidpunkt fanns otydligheter kring ansvarsfördelningen och att verksamheterna hade låg kännedom om den uppföljning som ägde rum. Det framgick vidare att det fanns behov av informations- och utbildningsinsatser för såväl tjänstepersoner som politik.

Granskningen lämnade fyra rekommendationer till nämnderna avseende SIP, som behandlade utbildning, informationsöverföring, uppföljning/intern kontroll samt tydliggjorda arbetssätt och rutiner. Det finns inget dokumenterat underlag kring planerade insatser eller hur nämndernas arbete utvecklats utifrån granskningens rekommendationer.

Länsstyrelsen Skånes lägesbilder kring barn och ungas uppväxtvillkor

Länsstyrelsen har 2022 gjort en kartläggning över barns och ungas uppväxtvillkor i Skåne. Kartläggningen har sammanfattats i en lägesbild för varje skånsk kommun, en så kallad lokal lägesbild. Där presenteras 13 uppväxtvillkor som har samband med risker för barn och unga, såsom missbruk, fysisk och psykisk ohälsa och kriminalitet. Varje område består av ett antal statistiska mått, såsom elevernas måluppfyllelse och enkätresultat. Resultaten sammanfattas i spindeldiagram, där en större spindel innebär ett bättre resultat.

Sammanfattningsvis kan det utifrån spindeldiagrammen konstateras att såväl pojkar som flickor i Ystad inom samtliga områden har ett högre resultat än övriga Skåne. I

rapportens olika delar framgår dock att Ystad inte ligger högst i Skåne. I intervju påtalas att Ystad inte kan jämföra sig med genomsnittskommunen i Skåne, då de ligger högre, utan behöver välja ut specifika jämförbara kommuner till exempel vad avser föräldrarnas utbildningsnivå.

Jämförelsen mellan pojkar och flickor i Ystad visar variationer åt båda håll, där de skillnader som sticker ut mest är inom områdena "välfungerande närsamhälle"², "föräldrar med otillåtande attityder"³, "tidiga skolframgångar"⁴ samt "god anknytning till skolan"⁵. Inom samtliga av dessa, undantaget "tidiga skolframgångar", ligger pojkarna betydligt högre. Inom "tidiga skolframgångar" är det däremot flickorna som har ett högre resultat.

Det finns ingen analys av underlaget vad gäller Ystad, men enligt uppgift i intervju låg det som underlag inför utvecklandet av strategin för goda och jämlika uppväxtvillkor.

Folkhälsorapport barn och unga Ystad 2021

2021 utgavs en folkhälsorapport från Ystad kommun, vilken bestod av en uppföljning av Region Skånes enkätundersökningar för årskurs 6, 9 och år 2 i gymnasiet där unga får uppge självskattad hälsa. Frågorna handlar om bland annat hälsa, levnadsvanor, sociala relationer och trygghet. Resultaten visar att 40 procent av flickorna i årskurs upplever vardagsstress, motsvarande hos pojkar är 15 procent. Rapporten visar också att andelen som mår dåligt ökar samtidigt som benägenheten att söka hjälp minskar.

Rapporten konstaterar att den största försämringen av den psykiska hälsan jämfört med undersökningen år 2016 verkar ha skett hos flickor i årskurs 6. I denna grupp hade den självskattade hälsan sjunkit med hela 20 procentenheter. Samtidigt hade andelen som uppger att de haft minst två psykiska eller somatiska besvär mer än en gång i veckan under det senaste halvåret ökat med 17 procentenheter, och andelen som haft ont i magen mer än en gång i veckan har tvådubblats sedan undersökningen 2016.

Rapporten lämnar inga förslag till vidare åtgärder och vi har inte tagit del av något sådant tillhörande underlag.

² Skillnaderna utgörs av åttondeklassares upplevelser i enkätsvar kring om de utsatts för bland annat hot och våld samt hur trygga de känner sig i sina bostadsområden.

³ Området "Föräldrar med otillåtande attityder" omfattas av ett antal enkätresultat för årskurs 8 och 9, som handlar om elevernas upplevelser kring föräldrarnas attityder gentemot alkohol och tobak. Ju lägre resultat, ju mer tillåtande attityd upplever eleverna att föräldrarna har.

⁴ Området utgörs av elevernas genomsnittliga skolresultat i årskurs 3 och 9.

⁵ Området utgörs av elevers i årskurs 8 och 9 upplevelser i enkätsvar avseende bland annat skolk, nöjdhet med skolan samt om de utsatts för mobbning.

Hållbarhetsbokslut 2022

2022 års hållbarhetsbokslut för Ystad kommun, framtaget mot bakgrund av kommunfullmäktiges hållbarhetsprogram, innehåller ett antal för granskningsområdet relevanta data. Bland annat anges följande:

- ▶ Andelen elever som känner sig stressade av skolarbetet ökar generellt med åldern. Andelen har minskat i åk 4 men ökat i åk 7 och hos flickor i Gy 1. Andelen är fortfarande högst hos flickor i Gy åk 1 och generellt anger flickorna att de är stressade i betydligt högre grad än pojkarna i samtliga årskurser.
- ▶ Andelen som upplever arbetsro på lektionerna har ökat i åk 4, samtidigt har det skett en minskning i åk 7 samt hos pojkar i Gy 1.

Under det strategiska målet som handlar om hälsofrämjande och förebyggande arbete anges dock inte specifikt ungas psykiska hälsa som inriktning, utan de tre inriktas som anges är:

- ▶ Stärka det hälsofrämjande och förebyggande arbetet
- ▶ Främja goda levnadsvanor
- ▶ Utvecklad sex- och samlevnadsundervisning.

Underlag till hållbarhetsboksluten samlas ihop av strateg inom kommunledningsförvaltningen och boksluten redovisas för kommunstyrelsen. Det framkommer dock i intervjuer att det inte upplevs finnas en koppling mellan kommunstyrelsens uppföljning och nämndernas arbete, då BUSO samverkar utan kommunstyrelsens involvering (se vidare i avsnitt 3.1 avseende kommunstyrelsens samordning).

Sammanställning av elevhälsoenkät

Skolsköterskorna genomför årligen en elevhälsoenkät för alla unga i årskurs 4, 7 och år 1 på gymnasiet. Vi har mottagit sammanställning, som dock inte innehåller analys, problematisering eller förslag till vidare åtgärder. Enligt uppgift delas inte sammanställningen i sin helhet med andra nämnder och förvaltningar, till exempel inom ramen för BUSO. Särskilda observationer kan dock lyftas ut och vidareförmedlas.

Metoder för förebyggande arbete och tidig upptäckt

Pågående och planerade åtgärder inom BUSO

För arbetet inom BUSO finns en verksamhetsplanering i ett digitalt system, där planerade åtgärder framgår. Enligt uppgift lägger BUSO:s tjänsteorganisation prioriteringarna för BUSO:s årliga verksamhetsplanering. Behövs det politiska beslut går ärendet till BUSO politik.

För år 2023 finns tre inriktningar, med ett antal åtgärder inom varje, vilka framgår av tabellen nedan. För varje åtgärd finns aktiviteter beskrivna.

Inriktning	Åtgärd
Utvecklingsområden för samverkan	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Arbetsgrupp för att motverka hedersproblematik ▶ Etablera familjecentral i Ystad ▶ Genomföra fler intensivutredningar på hemmaplan ▶ Erbjudna föräldrar "Föräldraskapsstöd i Sverige" ▶ Genomföra kompetensutveckling gällande HBTQIA+ i alla verksamheter
Gemensamt beslutade uppdrag	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Erbjudna barn och föräldrar gruppverksamhet ▶ Genomföra ungdomsfullmäktige fyra gånger per år ▶ Justera innehållet i Absolut förälder och bredda från förskola till åk 9 ▶ Införa Backa barnet i alla verksamheter som har barn eller barn som anhörig ▶ Arbeta efter rutin för placerade barns skolgång
Pågående arbete utifrån kommunala stimulansmedel	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ung i Ystad ▶ Psykisk hälsa på Källan ▶ Psykisk hälsa Ystads gymnasium

Det finns ingen tillgänglig rapport som beskriver uppföljningen att ta del av. Enligt intervju tillåter det digitala verksamhetssystemet inte utdrag av rapporter, vilket är ett pågående utvecklingsområde. Granskarnas iakttagelser är att det inte framgår en koppling mellan kunskapsunderlag och beslutade insatser/planering, och det finns inte heller beskriven koppling till kommunfullmäktiges mål eller nämndernas mål. Därtill saknas indikatorer kopplade till beslutade insatser, det vill säga det finns inte definierat hur insatsernas effekter ska mätas. Enligt uppgift pågår sådant arbete inför 2024, och att det har avvaktats på grund av att kommunen antagit en ny styrmodell med övergripande indikatorer. Det finns förhoppningar om att detta underlättar och tydliggör verksamhetsuppföljningen generellt, också inom nämnderna.

Verksamheter kan söka om kommunala stimulansmedel av BUSO

Det finns möjlighet för kommunens verksamheter att söka medel i BUSO för olika typer av insatser avseende psykisk hälsa för unga. Det är de kommunala PRIO-medlen⁶ som hanteras inom BUSO, vilka omfattar 900 000 kronor för 2023.

Det är styrgruppen som tar beslut om beviljande, efter en bedömning av värdet på insatsen. Enligt intervju upplever styrgruppen att det har lett till en spridning av

⁶ PRIO är en nationell satsning kring psykisk hälsa, och PRIO-medlen tilldelas kommuner för lokala insatser.

arbetet och att det kontinuerligt kommer fler projekt på fler plattformar i större delar av kommunen.

Bland annat anges att det pågår projekt som avser att genomföra fler psykologiska utredningar för unga på hemmaplan. Det har även genomförts ett projekt avseende unga inom HBTQ, då denna målgrupp identifierats som särskilt riskutsatt vad gäller psykisk ohälsa.

Backa barnet

Under 2022 har Region Skåne, Polisen och Ystad kommun tillsammans skrivit under en överenskommelse kring "Backa barnet", vilken beskriver en modell för samverkan som inkluderar kommunens och regioner verksamheter som riktar sig till barn och unga. Syftet med överenskommelsen är att skapa samarbete mellan kommunala och regionala verksamheter som samverkar för att nå ut till barn och unga, för att förebygga och upptäcka barn och unga med ohälsa.

Backa barnet har tidigare funnits som pilotverksamhet och utvecklats från det som tidigare hette "Hela barnet hela dagen". Det har genomförts flera uppföljningar kring arbetet, vilka vi mottagit underlag kring.

Backa barnet omfattar enligt uppgift samtliga barn och unga vad gäller det identifierande arbetet, men barn och unga i behov av samordnade insatser är i fokus för det samordnande arbetet. De verksamheter som möter barn ska arbeta utifrån den så kallade "Behovskompassen", med åtta delar, vilka omfattar barnets alla behov, bland annat omsorg, tillhörighet, välmående och utveckling. Personalen utbildas och kan fylla i så kallade "upptäckarkort", där fördjupning sker i olika delar av barnens behov i de fall det finns oro för att dessa inte uppfylls.

Enligt uppföljning som omfattar maj 2022- december 2022 kom det från kommunens verksamheter in 18 upptäckarkort in till processteamet under hösten 2022 och 30 kort under våren 2023. Dessa ledde till vidare insatser kring barnen. Från externt håll kom tre kort in under hösten 2022 och tre kort under våren 2023. Utvärderingen problematiserar att antalet kort från externt håll är fortsatt lågt.

Modellen omfattar enligt beskrivningen ett antal stödresurser och processer, bland annat:

- ▶ Ett hembesöksprogram med mödravård, barnhälsovård och föräldrastödjare
- ▶ En barnkontakt, som är den som familjen kan vända sig till gällande funderingar om barnets behov och situation
- ▶ Tillgång till tidigt och samordnat stöd utifrån det enskilda barnets behov och situation
- ▶ Ett barnteam där professioner samlas och gemensamt arbetar tillsammans med familjer där det finns behov, för att hjälpa barnet och dess vårdnadshavare på bästa sätt

- ▶ En stödsamordnare som samordnar stödet när det finns behov av stöd från olika verksamheter
- ▶ En gemensam plan för barnet som synliggör barnets behov, situation och stöd

Under 2020 startade pilotverksamheterna, och under 2022-2023 utbildas samtliga kommunala förskolor och grundskolor i Ystad. Målet är att kunna gå i gång i full skala hösten 2024 och ha en etablerad modell för arbetet i Ystads förskolor och grundskolor hösten 2025. Enligt uppgift är Backa barnet volymmässigt den stora satsningen i Ystad, och en del av BUSOs medel används till denna satsning.

Absolut förälder erbjuds för föräldrar med barn i årskurs 6-9

Absolut Förälder är en föräldrautbildning i Ystads kommun, som hållits sedan 2003 och genomförs på alla Ystads skolor. Utbildningen är ett samarbete mellan socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. För utbildningen finns två samordnare och åtta utbildare.

Utbildningen omfattar information kring unga och tobak, alkohol och narkotika samt tonåringar och föräldrarollen. Utbildningen erbjuds till alla vårdnadshavare med barn i årskurs 6-9. Målet med Absolut Förälder är en tobak-, alkohol och drogfri tonårstid.

Socialnämndens insatser

Öppenvårdsenheten arbetar med de förebyggande insatserna

Socialförvaltningens verksamhet för barn och unga är indelad i tre enheter: en myndighetsenhet, en placeringsenhet och en öppenvårdsenhet. Det är främst öppenvårdsenheten som arbetar med de förebyggande insatserna.

Denna består av två heltidstjänster fältsekreterare och drygt åtta heltidstjänster familjebehandlare. Fältsekreterarna håller generella föräldrautbildningar och står för samverkan, till exempel med områdespolis, föreningsliv och fritidsverksamhet.

Familjebehandlarna är uppdelade i två team - ett rådgivande team och ett behandlingsteam. Verksamheten arbetar utifrån en insatstrappa, där de bedömer intensiteten i insatsen och fördelar ärendena utifrån detta.

Antalet ärenden har ökat 2022

I öppenvårdsenhetens verksamhetsberättelse för 2022 framgår att öppenvården under året påbörjat arbete i 109 nya ärenden, att jämföra med 86 ärenden för 2021. Kön fördelningen är jämn mellan pojkar och flickor, vanligaste åldern är mellan 13 och 18, där hälften av ärendena återfinns. 46 råd- och stödärenden har varit aktuella under 2022.

Problematiken hos familjer som blir aktuella för insats inom öppenvården uppges

ofta vara komplex. De vanligaste inslagen är konflikt/kommunikationsproblem mellan föräldrar, våld i familjen samt psykisk ohälsa, hos barnen, hos föräldrarna eller både och. Ökningen av insatser förklaras av att barn- och familjeverksamheten också haft en ökning av antal anmälningar och genomförda utredningar.

Placeringar för unga är ett problemområde

I intervju framkommer problematik kring att närliggande HVB-hem är fulla och att det är svårt att matcha rätt för unga. Det uppges också vara svårt att hitta familjehem, behoven är större än vad det finns tillgänglighet. Detta riskerar att leda till att de tummar på kvaliteten, och att flera omplaceringar och skolbyten behöver ske.

Det anges i öppenvårdsenhetens verksamhetsberättelse för 2022 och i intervju att öppenvårdsenheten i samarbete med placeringsenheten tillsatt en tjänst som familjeresurs. Syftet med tjänsten är att arbeta placeringspreventivt genom praktiskt, pedagogiskt arbete i hemmiljö samt att bistå i umgänge mellan placerade barn och deras biologiska föräldrar. Finansiering av tjänsten sker genom statsmedel riktade mot familjehemsvården. Tjänsten bedöms ha varit tillsatt för kort tid för att några analyser av dess effekt ska kunna göras, varför projektjtjänsten har förlängts.

Kultur och fritidsnämndens insatser

Kultur- och fritidsförvaltningen hänvisar vid kontakt till sin öppna fritidsverksamhet *Ungdomens hus* (se nedan). I övrigt anges inte specifika insatser finnas kopplade till barn och ungas psykiska hälsa.

Ungdomens hus arbetar främjande för unga

Ungdomens hus är en sedan 2016 en kommunalt driven öppen fritidsverksamhet för unga på högstadiet och gymnasiet. Verksamheten ligger under kultur- och fritidsnämnden och har ett fördjupat aktivitetsmässigt innehåll, med bland annat tv-spel samt kultur- och idrottsaktiviteter. Verksamheten har en stor yta, 1500 m² i två plan med tillhörande skatepark utanför. Den har sammanlagt åtta medarbetare - fritidsledare och så kallade ungdomskulturhandledare, det vill säga utbildade fritidsledare men med kompetens och erfarenhet.

Enligt uppgift arbetar verksamheten främjande, det vill säga inte utifrån förekomna risker, utan för att skapa och behålla ett välmående för unga. Personalen har ett uppdrag vid namn "mobilt platsbundet fritidsledarskap", vilket innebär att de är ute på alla högstadie- och gymnasieskolor varje vecka. Där informerar de om verksamheten och rekryterar nya ungdomsgrupper som inte tidigare besökt fritidsverksamheten. Detta särskiljer sig från fältarbetarna, som har ett annat uppdrag och ligger inom socialförvaltningen.

Enligt intervju har verksamheten nyligen börjat med så kallat "Soffprat" en gång i veckan. Ämnena utgår från Backa barnets behovskompass (se tidigare i avsnittet), och kan då handla om till exempel "tillhörighet" eller "omsorg". Tillsammans i grupper

om ca 12 unga och fritidsledare samtalar de om dessa frågor. Vid upptäckt av särskilda problem fylls upptäckarkort i eller så görs orosanmälan. Det finns en ambition att utveckla aktiviteten och till exempel hålla särskilda grupper för flickor och pojkar.

Det finns en samverkansgrupp bestående av enhetschef för Ungdomens hus samt representanter från socialtjänsten, fältgruppen och polisen. Gruppen träffas var sjätte vecka för att dela information och samverka kring trender och särskilda ungdomsgrupper eller individer som behöver stöd. träffas regelbundet, var sjätte vecka.

5.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns kartläggning, men inte analys av behov, av insatser kring barn och ungas psykiska hälsa. Det finns flertalet gedigna kunskapsunderlag, till exempel Länsstyrelsens lägesbild för Ystad, kommunens folkhälsorapport, hållbarhetsboksut och hälsoenkät. Gemensamt för alla dessa är dock att dokumenterade analyser och koppling till beslutade insatser saknas.

Området barn och ungas psykiska hälsa är mycket omfattande, varav tydliga prioriteringar krävs av samtliga kommuner. Utan dokumenterade resonemang och uppföljning kring varför insatser genomförs och att på förhand planera vilket resultat som förväntas (effekter) ser vi en risk i att insatserna blir felriktade, otillräckliga eller spretande. Det saknas då också en koppling till nämndens ekonomiska styrning och ekonomiska prioriteringar.

Att verksamhetsstyrningen inte är fullt ut på plats innebär dock inte att utvalda insatser skulle vara felriktade. Vi ser positivt på att nämnderna gemensamt satsat genom modellen *Backa barnet*, där uppföljning också sker regelbundet. Antalet ärenden inom socialtjänsten har dock ökat, vilket i sig kan vara positivt då fler barn och unga uppmärksammas, men vilket också ökar kraven kring fungerande strukturer och tillräcklig personalkompetens. Det framkommer även en problematik kring placerade barn, vilket är bekymmersamt.

Vi anser sammanfattningsvis att BUSO på ett tydligare vis bör koppla de aktiviteter som genomförs till kunskapsunderlag och analyser, och att politiken genom nämnds mål bör styra inriktningen, som konkretiseras i tydliga inriktningar/aktiviteter med en planerad uppföljning.

6. Slutsats

Vår sammanfattande slutsats är att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder inte fullt ut har ett tillräckligt förebyggande arbete samt tillräcklig samordning och samverkan kring psykisk hälsa för barn och unga. Vi ser dock positivt på nämndernas samverkansmodell och de nämndsövergripande insatser som initierats.

Vi bedömer inte att kommunstyrelsen följer upp och samordnar arbetet i tillräcklig utsträckning. Vi menar att det är av vikt att kommunstyrelsens roll och ansvar i denna fråga tydliggörs, så att det finns en tillräcklig samordning och uppföljning med underlag för prioritering av kommunövergripande insatser. Kommunstyrelsen bör också på ett övergripande plan arbeta för en förbättrad samverkan med regionen.

Nedan följer svar och bedömningar utifrån respektive revisionsfråga. Våra rekommendationer framgår först i granskningen, under avsnitt 1.

Revisionsfråga	Svar och bedömning
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sker kartläggning och analys av behov av insatser kring barn och ungas psykiska hälsa? 	<p>Delvis.</p> <p>Vi bedömer att det finns kartläggning, men inte analys av behov, av insatser kring barn och ungas psykiska hälsa.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns metoder för förebyggande arbete och tidig upptäckt för barn och unga som riskerar att drabbas av psykisk ohälsa? 	<p>Delvis.</p> <p>Vi ser positivt på att nämnderna gemensamt satsat genom modellen <i>Backa barnet</i>, där uppföljning också sker regelbundet.</p> <p>Såväl BUSO som respektive nämnd bör dock skapa en tydligare struktur vad gäller analyser och kopplingen mellan insatser och kunskapsunderlag. Det bör även för samtliga insatser finnas en tydlig plan för uppföljning och förväntat resultat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns konsekvensanalyser av de besparingar som äger rum avseende elevhälsan? 	<p>Delvis.</p> <p>Det finns tillräckliga konsekvensanalyser men vi bedömer att det finns brister vad elevhälsans organisation och tillgängliga kompetens, vilket riskerar att påverka barn och ungas förutsättningar att få sina behov tillgodosedda.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning för samverkan mellan nämnderna kring barn och ungas psykiska hälsa? 	<p>Delvis.</p> <p>Vi ser positivt på det gemensamma samverkansorganet BUSO, då det stärker nämndernas samarbete och möjligheter att samordna arbetet kring gemensamma insatser avseende barn och unga.</p>

	<p>Kultur- och fritidsnämndens verksamhet är dock inte tillräckligt representerad i denna samverkan.</p> <p>Vi bedömer vidare att det finns en brist i den kommuncentrala samordningen, som är frånvarande i detta forum. Kommunstyrelsens ansvar i frågan bör tydliggöras.</p> <p>Därtill visar granskningen att det finns svårigheter kring samverkan mellan såväl elevhälsan och socialtjänsten som mellan elevhälsan och kultur- och fritidsverksamheten.</p>
<p>▶ Finns det fungerande strukturer och ansvarsfördelning för samverkan med externa aktörer kring barn och ungas psykiska hälsa?</p>	<p>Nej.</p> <p>Den primära externa aktör som samverkan krävs med är regionen, denna samverkan uppges vara bristande. Det fulla ansvaret för denna brist åligger dock inte nämnderna i fråga, då flertalet försök enligt uppgift skett för att förbättra samverkan med regionen.</p> <p>Det bör dock också vara en kommuncentral fråga, som hanteras av kommunstyrelsen, när det påverkar flera nämnders verksamhet och möjlighet att fullgöra sina uppdrag avseende barn och unga.</p>
<p>▶ Sker tydliga överlämningar mellan grundskola och gymnasium?</p>	<p>Delvis.</p> <p>Det har nyligen tagits fram nya rutiner men arbetssätten uppges inte alltid fungera, särskild vad gäller elever i behov av stöd och elever inom anpassad grundskola. fungerar. Det är viktigt att utbildningsnämnden säkerställer att rutinerna implementeras och att det finns tillräckliga förutsättningar för att de ska gå att efterleva i praktiken.</p>

Ystad den 13 december,

Sara Shamekhi

EY

7. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef socialförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef barn- och elevhälsan
- ▶ Enhetschef Ungdomens hus
- ▶ Verksamhetsutvecklare socialförvaltningen
- ▶ Folkhälsostrateg, utbildningsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef individ- och familjeomsorgen
- ▶ Enhetschef socialtjänstens öppenvård

Underlag

- ▶ Nämndernas reglementen
- ▶ Ystad kommuns folkhälsoprogram 2019-2025
- ▶ Folkhälsorapport Barn och Unga i Skåne, 2021 (Ystad kommun)
- ▶ Lägesbild över barn och ungas uppväxtvillkor, Länsstyrelsen 2022
- ▶ Hållbarhetsbokslut Ystad kommun, 2022
- ▶ Barn- och elevhälsoplan, 2022
- ▶ Budgetskrivelse till årsbudget 2024, barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Risk- och konsekvensbeskrivning utifrån tilldelad budget 2023, barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förstudie Hela barnet hela dagen, 2019 (Ystad kommun)
- ▶ Hembesöksprogram Backa barnet, 2022
- ▶ Samverkansöverenskommelse Backa barnet, 2022 (Polisen, Region Skåne och Ystad kommun)
- ▶ Uppföljning Backa barnet maj - december 2023
- ▶ Utvärdering Backa barnet augusti 2022-maj 2023
- ▶ Vägledning för personal, Backa barnet, 2023
- ▶ Strategi för goda och jämlika uppväxtvillkor, 2023
- ▶ Verksamhetsplanering BUSO, 2023
- ▶ Lokal överenskommelse Samverkansgruppen för psykisk hälsa Skånes sydöstra kommuner, 2022
- ▶ Granskning av samverkan kring barn och unga med behov av samordnade insatser, Helseplan, 2021
- ▶ Ystad kommun: plan, ansökan och mall för återrapportering avseende stimulansmedel psykisk hälsa

- ▶ Riktlinjer för övergångar mellan olika skolformer, 2023
- ▶ Uppdragsbeskrivning för psykolog under läsåret 23/24
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse för år 2022, elevhälsans medicinska och psykologiska insatser
- ▶ Årsredovisning 2022 för öppenvårdsenheten
- ▶ Sammanställning av hälsoenkät skolhälsovården, vt 2023

8. Revisionskriterier

Se även beskrivning av kommunfullmäktiges mål och strategier i avsnitt 2.5.

Kommunallagen

Kommunallagens sjätte kapitel anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Nämndernas reglementen

Av barn- och utbildningsnämndens reglemente framgår att nämndens verksamhetsområde innefattar uppgifter inom skolväsendet för förskola, grundskola, grundsärskola, fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet. Nämnden har även ett vårdgivaransvar inom medicinsk elevhälsa och skolpsykologverksamhet.

Enligt socialnämndens reglemente ansvarar nämnden för kommunens uppgifter inom socialtjänsten avseende individ- och familjeomsorg, försörjningsstöd, kommunal vård och omsorg, stöd och service till personer med funktionsvariation och familjerättsliga frågor. Vidare innefattar nämndens ansvar att ge exempelvis stöd, omvårdnad och skydd till barn.

Enligt kultur- och fritidsnämndens reglemente fullgör de kommunens uppgifter avseende kultur- biblioteks-, fritids-, bad-, och idrottsverksamhet.

Skollagen

Av skollagens 1 kap. 25 § framgår att det ska finnas elevhälsa som ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

Vägledning för elevhälsan

Skolverkets vägledning för elevhälsan (2016) definierar hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande insatser, och tydliggör att dessa bedrivs på olika nivåer: organisation, grupp och individ. Hälsofrämjande arbete syftar till att stärka eller bibehålla elevernas fysiska, psykiska och sociala välbefinnande. Det hälsofrämjande arbetet innebär att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. Det förebyggande arbetet ska syfta till att minska risken för ohälsa. Planering av det förebyggande arbetet ska utgå från kunskap om vad som orsakar ohälsa, vilka miljöfaktorer som kan leda till ohälsa eller svårigheter att nå utbildningens mål.

I vägledningen anges att arbetet i elevhälsan förutsätter en hög grad av intern och extern samverkan med exempelvis socialtjänsten. Samverkan ska användas som ett

medel för att läsa sammansatt problematik där kompetensen från flera professioner är nödvändig. Samverkan bör ha ett tydligt syfte. I vägledningen anges att en framgångsrik samverkan kräver struktur som tydliga mål för samverkan samt att ha en tydlig arbetsfördelning och rutiner.

Socialtjänstlagen

Av lagens 5 kap. 1 § framgår att socialnämnden i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa ska samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs.

Av socialtjänstlagens 2 kap. § framgår att kommunens ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.

Av lagens 5 kap 1 § framgår att socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Vidare framgår att socialnämnden ska med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.