



Kristianstads kommun

Kommunstyrelsen

Barn- och utbildningsnämnden

Arbete och välfärdsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av arbetet med barn och ungas psykiska ohälsa

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en granskning av arbetet med barn och ungas psykiska ohälsa. Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, arbete och välfärdsnämnden och kultur- och fritidsnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden har granskningen avgränsats till nämndens styrning och uppföljning av fritidsgårdsverksamheten.

Efter genomförd granskning bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden bedömer vi att nämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning av fritidsgårdarna.

Bedömningen grundas bland annat på att varje nämnd utför ett bra arbete inom sitt respektive ansvarsområde, men att de skulle vinna på att hitta bättre strukturer för att samverka både över förvaltningar och mellan nämnderna. Strukturerna för samverkan i operativa ärenden mellan arbete och välfärd samt barn och utbildning har förbättrats och formaliserats. Samtidigt saknas etablerade samverkansstrukturer på politisk nivå samt att samverkan brister på förvaltningsnivå.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommenditioner:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det utarbetas rutiner för samverkan mellan de olika ansvariga nämnderna i det fortsatta arbetet med att förebygga barns- och ungas psykiska ohälsa.
- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör säkerställa att möten med SAMBA-gruppen genomförs enligt överenskommelse och att dessa görs mer personoberoende. Nämnderna bör även överväga att skapa former för samverkan mellan nämndernas presidium avseende barn- och unga med psykisk ohälsa.
- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör överväga att låta de båda nämnderna få en gemensam bild av barn- och ungas psykiska ohälsa och vilka insatser som görs av olika aktörer. Detta i syfte att få ett bättre genomslag för de åtgärder som kan vidtas tillsammans.
- Kultur- och fritidsnämnden bör se över hanteringen av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum för att säkra en korrekt formell hantering. Överläggningarna med Kristianstads fritidsgårdsforum bör dokumenteras.

Granskningsrapporten överlämnas till barn- och utbildningsnämnden, arbete och välfärdsnämnden och kultur- och fritidsnämnden för besvarande före den 30/11 och till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för kännedom.

För revisorerna i Kristianstads kommun



Sven Gunnar Linné
Ordförande



Göran Sevebrant
Vice ordförande

Barn och ungas psykiska ohälsa

Kristianstads kommun

Juni 2020

Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Sofia Bengtsson, revisionskonsult

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
lakttagelser och bedömningar	7
Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?	7
Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?	11
Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?	13
Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?	15
Vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?	16
Revisionell bedömning	17
Bedömningar utifrån revisionsfrågor	18

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Kristianstads kommuns revisorer genomfört en granskning av barn och ungas psykiska ohälsa. Granskningen har syftat till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, arbete och välfärdsnämnden och kultur- och fritidsnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden har granskningen avgränsats till nämndens styrning och uppföljning av fritidsgårdsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden är vår samlade revisionella bedömning att nämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning av fritidsgårdarna.

Bedömningen grundar sig på följande revisionsfrågor:

Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?

Vi bedömer att det delvis finns tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa för barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden.

Kultur- och fritidsnämnden har inte något uppdrag att samverka inom området psykisk ohälsa och ingår därför inte i bedömningen.

Bedömningen ovan omfattar inte arbete och välfärdsnämndens samverkan med omsorgsnämnden då omsorgsnämnden inte ingår i granskningen.

Vi uppfattar att strukturerna för samverkan i operativa ärenden mellan arbete och välfärd samt barn och utbildning har förbättrats och formaliserats samt att det finns en strävan att fokusera på strategiska arbetssätt snarare än individärenden. Vi ser dock samtidigt att det saknas etablerade samverkansstrukturer på politisk nivå samt att samverkan brister på förvaltningsnivå då möten med SAMBA-gruppen inte genomförs i den omfattning man kommit överens om. Vi noterar att det under 2019 endast hölls ett möte med SAMBA-gruppen istället för de överenskomna fyra mötena per år. Dokumentation från dessa möten behöver också säkerställas.

Vi bedömer att ett generellt utvecklingsområde är att göra samverkan mindre personberoende.

Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna.

Kultur- och fritidsnämnden har inget tydligt ansvar att arbeta med barn och ungas psykiska ohälsa. Av det följer att fritidsgårdsverksamheten inte har fått något uppdrag inom området från nämnden.

Ansvarsfördelning mellan tjänstemän och politiker beskrivs som tydlig. Vissa problem beskrivs i ansvar och initiering i arbetet enligt Lotsmodellen. Vi bedömer att berörda förvaltningar är medvetna om detta och har fördelat resurser för att utveckla arbetet.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden bör se över hanteringen av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum och säkerställa att formellt avtal finns för aktuellt verksamhetsår.

Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?

Vi bedömer att det finns metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt. Vi bedömer att förskola och skola samt fritidsgårdsverksamheten i sig själva är att betrakta som förebyggande verksamheter för att främja psykisk hälsa. Vi bedömer vidare att socialtjänstens många förebyggande insatser främjar psykisk hälsa även om den specifika insatsen i sig inte har ett tydligt uttalat fokus på psykisk hälsa.

Vi noterar dock att samverkan i form av Tidiga Samordnade Insatser framförallt initieras från Resursskolan. Då Resursskola är en skolinsats som tas till först när extra anpassningar och särskilt stöd i ordinarie grundskoleklass inte gett önskat resultat kan det ifrågasättas om detta är att anse som en tidig insats. Vi bedömer att vissa delar av det förebyggande arbetet skulle vinna på att samordnas än mer mellan de olika verksamheterna. Genom samordnade insatser ges ofta större effekt av insatserna. Här bedömer vi att det är viktigt att inte glömma fritidsgårdarnas viktiga förebyggande insats.

Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden samt arbete och välfärdsnämnden var för sig får tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar utifrån sina uppdrag. Vi bedömer dock att den samlade kommunala verksamheten skulle gynnas av om nämnderna får en gemensam bild och analys av barn- och ungas psykiska ohälsa i kommunen.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden följer upp fritidsgårdsverksamheten på ett tillräckligt sätt. Nämnden behöver dock säkerställa att de överläggningar som sker med Kristianstads fritidsgårdsforum dokumenteras.

Vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden samt arbete och välfärdsnämnden under den granskade tidsperioden delvis vidtar aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar. Bedömningen baseras på att vi i granskningen inte kunnat spåra några beslut hos de båda nämnderna som har en tydlig koppling till minskad ohälsa hos barn och ungdomar. Vi är samtidigt medvetna om att det bedrivs en verksamhet med många insatser som i sig gynnar barns- och ungdomars psykiska hälsa, vilket leder till bedömningen att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Vi bedömer vidare att nämnderna tillsammans skulle kunna åstadkomma mer i samverkan utifrån en gemensam analys av barn- och ungas psykiska ohälsa.

Kultur- och fritidsnämnden har inte något tydligt uppdrag att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar. Därför görs ingen bedömning av detta.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning är våra rekommendationer följande:

- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör säkerställa att möten med SAMBA-gruppen genomförs enligt överenskommelse och att dessa görs mer personoberoende. Nämnderna bör även överväga att skapa former för samverkan mellan nämndernas presidium avseende barn- och unga med psykisk ohälsa.
- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör överväga att låta de båda nämnderna få en gemensam bild av barn- och ungas psykiska ohälsa och vilka insatser som görs av olika aktörer. Detta i syfte att få ett bättre genomslag för de åtgärder som kan vidtas tillsammans.
- Kultur- och fritidsnämnden bör se över hanteringen av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum för att säkra en korrekt formell hantering.
- Kultur- och fritidsnämnden bör säkerställa att överläggningarna med Kristianstads fritidsgårdsforum dokumenteras.

Inledning

Bakgrund

Den psykiska ohälsan bland barn och ungdomar i Sverige ökar idag. Inom kommunen finns många olika verksamheter som tillsammans ska arbeta för att främja den psykiska hälsan hos barn och ungdomar. Det handlar exempelvis om förskola, skola (inklusive elevhälsan), skolbarnsomsorgen, socialtjänsten och fritidsgårdsverksamheten. Insatser behövs av såväl främjande/förebyggande art som av åtgärdande art. När det gäller åtgärdande insatser finns det inom regionen dessutom barn- och ungdomspsykiatri och verksamheter inom första linjens psykiatri som också arbetar med barn och ungdomars psykiska hälsa.

Myndigheter har en allmän lagstadgad skyldighet att samverka enligt 8 § förvaltningslagen. I den kommunala verksamheten anses olika kommunala nämnder vara olika myndigheter. Kommunen har inga fritidsgårdar i kommunal drift utan dessa drivs enligt avtal av en förening.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet beslutat att göra en fördjupad granskning av kommunens arbete med barn och ungdomars psykiska ohälsa.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, arbete och välfärdsnämnden och kultur- och fritidsnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa.

Revisionsfrågor:

- Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?
- Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?
- Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?
- Vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Revisionskriterier

- Förvaltningslagen § 8 (samverkan)

- Skollagen kap 2 § 25 (elevhälsa), § 13 (samverkan vid oro)
- Socialtjänstlagen kap 5, § 1a (samverkan vid oro), kap 3 § 5 (samverkan vid insatser)
- Nämndernas reglementen
- Kultur- och fritidspolitisk strategi 2016-2024
- Riktlinjer för elevhälsans arbete, extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till de kommunala verksamheterna förskola, förskoleklass, grundskola, skolbarnsomsorg, gymnasieskola och socialtjänst. När det gäller fritidsgårdsverksamheten som bedrivs av föreningar enligt avtal granskas området psykisk ohälsa utifrån styrning och uppföljning av verksamheten. Regionens verksamhet ingår ej i granskningen. Granskningen avser i huvudsak år 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av rutiner och riktlinjer, mål och styrning, uppföljningar samt nämndernas protokoll och handlingar som rör det granskade området.

Intervjuer med politiska företrädare för de tre nämnderna samt ett urval av ansvariga tjänstemän från respektive förvaltning har genomförts. Totalt har sex stycken gruppintervjuer genomförts.

Rapporten är sakgranskad av de som intervjuats.

Iakttagelser och bedömningar

Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?

Iakttagelser

Verksamheter som ingår i granskningen

- Barn- och utbildningsnämnden: förskola, förskoleklass, grundskola, skolbarnsomsorg, gymnasieskola
- Arbete och välfärdsnämnden: Socialtjänst
- Kultur- och fritidsnämnden: Fritidsgårdar som drivs genom avtal med förening

Övergripande strukturer

Strukturer för samverkan kring barn och ungdomar med psykisk ohälsa finns fastslagna och beskrivna i ett antal överenskommelser och avtal.

Det finns en ramöverenskommelse för samverkan mellan Region Skåne och Skånes kommuner gällande personer med psykisk funktionsnedsättning samt barn och ungdom som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa. Ramöverenskommelsen är giltig tillsvidare från den 10 juni 2013.

Det finns en lokal överenskommelse rörande samverkan kring personer under 18 år med psykisk funktionsnedsättning samt barn som har eller riskerar att utveckla psykisk ohälsa. Den lokala överenskommelsen är daterad 1 februari 2019 och är sluten mellan Region Skåne och ett antal kommuner, däribland Kristianstad. Dokumentet slår fast att det ska finnas lokala samrådsgrupper som ska sammanträda fyra gånger om året.

Ett samarbetsavtal för Region Skåne och Kristianstads kommun psykiatri för barn och ungdomar finns upprättat. Samarbetsavtalet är daterat 12 september 2019 och målet anges vara att genom samverkan öka kvalitet på utredning, behandling, rehabilitering, habilitering, utbildning och stöd. Enligt avtalets § 10 förbinder sig parterna att samverka inom den s.k. SAMBA-gruppen två gånger per termin. Kommunens representanter i SAMBA-gruppen är från förvaltningarna barn och utbildning, arbete och välfärd, samt omsorg. Regionens representanter är bland andra barn- och ungdomspsykiatri samt barn- och ungdomshabiliteringen. Vidare förbinder sig parterna att samverka genom så kallade Lotsmöten. Varje barn/ungdom skall erhålla en lots i ärenden där Lotsmodellen används samt en individuell plan.

Lotsmodellen beskrivs i bilaga till samarbetsavtalet. Det är en modell baserad på verksamheternas skyldighet att samarbeta i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Allt arbete enligt Lotsmodellen ska ske tillsammans med familjen och med barnet i centrum. Arbetsgången sker enligt sex förutbestämda punkter. Dessa innefattar bland annat två nätverksmöten. En samordnad individuell plan (SIP) ska upprättas och

en specifik lots från en av de berörda verksamheterna ska utses. Initiativtagandet till samverkan enligt Lotsmodellen görs av någon av verksamheterna som identifierat att barnet/ungdomen har flera pågående insatser hos olika verksamheter eller har ett behov av ytterligare stöd.

Av intervjuer med tjänstepersoner inom barn och utbildning och arbete och välfärd beskrivs Lots och SIP som de huvudsakliga arbetsmetoderna för samverkan avseende barn och ungdomar med psykisk ohälsa. Vidare bekräftar intervjuade att det finns utnämnda Lots-ambassadörer inom de berörda verksamheterna och ett utarbetat stödmaterial för modellen.

Intervjuade inom förvaltningarna och nämnderna för barn och utbildning samt arbete och välfärd beskriver att samverkan med Region Skåne är viktig för arbetet med psykisk ohälsa hos barn och ungdomar. Flera intervjupersoner beskriver att det finns förbättringspotential i samverkan. Bland annat påverkar kompetens- och resursbrist inom barn- och ungdomspsykiatrien samverkan negativt.

Strukturer inom kommunen

Strukturer för samverkan mellan förvaltningarna och verksamheterna inom kommunen finns fastslagna i nämndernas reglementen samt beskrivna i andra styrande dokument.

I reglemente för arbete och välfärdsnämnden anges att vid insatser till barn med behov och/eller rätt till insatser enligt både SoL och LSS ska samverkan ske med omsorgsnämnden. Detta gäller i de fall då behovet inte säkert kan härledas till brister i miljö, föräldraförmåga eller vård och omsorgsbehov till följd av en funktionsnedsättning. I arbete och välfärdsförvaltningens verksamhetsplan 2018-2021, beskrivs att ökad psykisk ohälsa ställer krav på samverkan och det kommer att krävas samordning internt samt med andra myndigheter. I arbete och välfärdsförvaltningens kvalitetsberättelse 2019 anges att en av förvaltningens strategier för kommande år är "ökad samverkan internt och externt". Vidare anges att resultatet av en enkät som årligen genomförs inom förvaltningens socialtjänstdelar indikerar att medarbetarna upplever den interna samverkan som sämre under 2019. Medarbetarna anger att det sker en lägre grad av samarbete mellan verksamheter när en familj har kontakt med mer än en verksamhet inom Barn och ungdom, Utredning och Vuxenvården under 2019 jämfört med tidigare år. En trolig anledning till det försämrade resultatet tros vara att arbetet för att öka samverkan mellan verksamheterna inte varit lika omfattande under 2019 som 2018. Under 2020 är målsättningen att hitta skriftliga gemensamma rutiner i ärenden där samverkan enligt Lotsmodellen inte räcker till. Av intervju med företrädare för arbete och välfärdsnämnden framgår att nämndens fokus avseende barn och unga med psykisk ohälsa är på de barn och unga som behöver en väl fungerande samverkan mellan socialtjänsten och omsorgsförvaltningen. Här uppges samarbetet ha blivit mycket bättre de senaste åren.

I reglemente för barn- och utbildningsnämnden anges att nämnden har ett ansvar för att bedriva och utveckla samarbete med andra kommunala och samhälleliga organ. I barn-

och utbildningsnämndens styrkort för 2020 finns målet "Trygga barn och elever med lust och motivation" med tillhörande styrtal för nöjdhetsindex i förskola, grundskola respektive gymnasieskolan. Intervjuade uppger att barn- och utbildningsförvaltningens verksamhetsplan för 2020 är försenad och är vid mitten av maj under utarbetande.

Om extra anpassningar och särskilt stöd genomförts på hemskolan utan att ge eleven det stöd som behövs finns Resursskola som den yttersta skolåtgärden. Undervisningen följer samma läroplan som den ordinarie skolan. Detta följer av dokumentet *Ansvar och förutsättningar för placering i resursskola*. Vidare beskrivs att Resursskolan regelbundet har kontakt med andra betydelsefulla aktörer, såsom exempelvis BUP, Barnhabilitering och arbete och välfärdsförvaltningen. Intervjuade inom barn- och utbildningsförvaltningen uppger att det finns ett 70-tal elever inom Resursskolan.

Intervjuade tjänstepersoner inom förvaltningarna arbete och välfärd samt barn och utbildning beskriver Lots och SIP som de två huvudsakliga metoderna för samverkan mellan förvaltningarna även om regionens verksamheter också deltar. Förvaltningarna förmedlar samma bild av att det oftast är skolan som initierar Lotsmöten. Lots-ärenden uppges vara få för elever på gymnasiet eftersom eleverna övergår till vuxenpsykiatri vid 18 års ålder. Inom förskolan sker samverkan på området främst avseende orosanmälan. I intervjuer beskrivs att det finns en arbetsgrupp med företrädare från barn och utbildning samt arbete och välfärd som arbetat fram underlag och stödmaterial för orosanmälan. Arbetsgruppen kommer fortsatt att träffas i uppföljande syfte.

SAMBA-gruppen beskrivs i intervjuer som det huvudsakliga samverkansforumet på förvaltningsnivå inom kommunen. Några intervjuade personer lyfter att det funnits problem med samverkan i SAMBA-gruppen, där vissa parter haft svårighet att delta. Liknande problem beskrivs för Lotsmöten. Vi har tagit del av en förteckning över genomförda möten i SAMBA-gruppen under 2018, 2019 och 2020. Under 2018 genomfördes fyra möten. Under 2019 genomfördes inga möten under vårterminen och därefter ett möte i september. (för mötet finns inget protokoll så vi vet ej vilka som var närvarande) Ytterligare ett möte var planerat för hösten men ställdes in. För 2020 finns två möten för vårterminen inbokade.

I intervjuer beskrivs att en funktion vid namn barnsamordnare har instiftats på respektive förvaltning barn- och utbildning, arbete och välfärd samt omsorg under 2019. Barnsamordnarna har utvecklat ett samarbete med varandra över förvaltningsgränserna och diskuterar bland annat samverkan i svåra ärenden som rör barn och ungdomar med psykisk ohälsa.

Under intervjuer med tjänstepersoner för arbete och välfärdsförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen nämns flera olika projekt inom vilka operativ samverkan sker. Skolfam är ett projekt som pågår april 2017 till och med vårterminen 2020 i samarbete mellan barn- och utbildningsförvaltningen, arbete och välfärdsförvaltningen och BUP. Projektets syfte är göra familjehemsplacerade barn behöriga till gymnasiet. Intervjuade inom arbete och välfärdsförvaltningen beskriver att en fullgjord skolgång har visat sig vara den enskilt viktigaste faktorn i att förebygga utanförskap och psykisk

ohälsa samt att projektet har skapat en viktig plattform för samverkan. Projektet uppges ha varit uppskattat och har avslutats av ekonomiska skäl.

Ett annat pågående projekt inom Resursskolan är tidiga samordnade insatser (TSI) som sker i samverkan mellan de två förvaltningarna samt Barn- och ungdomspsykiatri. Ett annat exempel som underlättar samverkan är att fokusskolor har anställt socialrådgivare vilka har lättare med kontakterna mot socialtjänsten då de har ett gemensamt yrkesspråk.

Intervjuade beskriver att det skett en förbättring i hanteringen av barn och unga med psykisk ohälsa de senaste åren. Färre unga upplevs nu falla mellan stolarna och det finns fler samfinansierade insatser både med Region Skåne och inom kommunen. Ett förbättringsområde som lyfts är plattformar för gemensamma satsningar, evidensbaserade arbetsformer för målgruppen samt att grundläggande strukturer för samverkan behöver stärkas upp.

I reglemente för kultur- och fritidsnämnden finns inget reglerat ansvar för samverkan. Det framgår dock att nämndens ansvar omfattar att utveckla gemensamma förhållningssätt och riktlinjer som styrinstrument i frågor där ett gemensamt förhållningssätt är uppenbart nödvändigt eller önskvärt (inom nämndens verksamhetsområde).

Fritidsgårdsverksamheten drivs genom avtal med föreningen Kristianstads fritidsgårdsforum som har totalt nio fritidsgårdar i kommunen. I intervjuer med tjänstepersoner på förvaltningen kultur och fritid beskrivs att det sker viss samverkan mellan fritidsgårdsverksamheten och andra verksamheter för att främja den psykiska hälsan. Samverkan uppges variera mellan fritidsgårdarna och beror på engagemanget från respektive fritidsgård.

Av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum följer att nämnden genom sitt presidium ska överlägga med föreningen i maj, september och december. Enligt uppgifter från intervjuer genomförs möten med nämndens presidium, förvaltningschef och tjänsteperson från förvaltningen med verksamhetschef och ordförande från föreningen. Dessa möten dokumenteras dock inte. Under 2019 genomfördes möten med föreningen i maj och december. Septembersmötet förlades vid nämnd då Kristianstads fritidsgårdsforums ordförande och verksamhetschef och informerade kultur- och fritidsnämnden om dess verksamheter.

Tjänstepersoner från arbete och välfärd uppger att förvaltningen tidigare samverkade med fritidsgårdarna genom den så kallade fältgruppen för att fånga upp ungdomar med psykisk ohälsa. Samarbete har även skett under högriskhelger. Omorganisation av förvaltningen har resulterat i att arbete och välfärds samverkan med fritidsgårdarna inte längre bedrivs på samma sätt.

Vidare beskrivs så kallade Spindelgrupper vars syfte är att hitta samsyn på problem. I spindelgrupperna deltar bland annat polisen och vissa fritidsgårdar på eget initiativ.

Fritidsgårdarna uppges inte ha någon styrd samverkan med skolorna. Vilken samverkan som finns mellan fritidsgården och skolan varierar således i kommunen.

Intervjuade politiker beskriver att det inte finns några etablerade samverkansformer mellan nämnderna på området utanför specifika projekt. Möjligheten till samverkan och dialogen mellan presidierna uppges däremot vara god.

Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa för barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden.

Kultur- och fritidsnämnden har inte något uppdrag att samverka inom området psykisk ohälsa och ingår därför inte i bedömningen.

Bedömningen ovan omfattar inte arbete och välfärdsnämndens samverkan med omsorgsnämnden då omsorgsnämnden inte ingår i granskningen.

Vi uppfattar att strukturerna för samverkan i operativa ärenden mellan arbete och välfärd samt barn och utbildning har förbättrats och formaliserats samt att det finns en strävan att fokusera på strategiska arbetssätt snarare än individärenden. Vi ser dock samtidigt att det saknas etablerade samverkansstrukturer på politisk nivå samt att samverkan brister på förvaltningsnivå då möten med SAMBA-gruppen inte genomförs i den omfattning man kommit överens om. Vi noterar att det under 2019 endast hölls ett möte med SAMBA-gruppen istället för de överenskomna fyra mötena per år. Dokumentation från dessa möten behöver också säkerställas.

Vi bedömer att ett generellt utvecklingsområde är att göra samverkan mindre personberoende.

Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?

lakttagelser

Ett av perspektiven i kommunens övergripande styrkort är Medborgare där den strategiska färdplanen är "Hälsa och delaktighet: God och jämlik hälsa och stärkt delaktighet".

Arbete och välfärdsnämndens ansvarsområden innefattar bland annat insatser enligt SoL och LVU till barn och ungdomar med behov till följd av brister i miljö eller föräldraförmåga. Detta följer av nämndens reglemente. I nämndens kvalitetsberättelse 2018 beskrivs att psykisk ohälsa hos medborgare inte primärt är arbete och välfärdsförvaltningens ansvar, men det får konsekvenser för förvaltningen och behovet av dess insatser. Vid intervju med företrädare för arbete och välfärdsnämnden framförs att nämnden fokuserar på de insatser socialtjänsten kan göra och att detta fokus

medfört att andra huvudmän på motsvarande sätt fokuserar på sina insatser vilket lett till både en tydligare ansvarsfördelning och en bättre samverkan, exempelvis med omsorgsnämnden och region Skåne.

Barn- och utbildningsnämnden har ansvar för de kommunala utbildningsverksamheterna, detta finns fastslaget i nämndens reglemente. Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns elevhälsan vars syfte är att stödja eleverna för att nå utbildningens mål. I en dokumenterad vägledning för elevhälsa beslutad i november 2012 beskrivs den organisatoriska uppbyggnaden av elevhälsan. Elevhälsa finns lokalt i skolorna men också inom centrala elevhälsoenheten. Inom centrala elevhälsoenheten finns elevhälsans psykologiska kompetens, logopedier samt specialpedagoger. Skolor och förskolor har tilldelade kontaktpsykologer som kan kallas in vid exempelvis elevhälsomöten. Intervjuade beskriver att samtliga dessa kompetenser bidrar till elevernas psykiska välbefinnande genom hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande insatser på individ-, grupp- och organisationsnivå.

Det finns ett kunskaps- och metodstöd gällande psykisk hälsa/ohälsa hos barn och unga som vänder sig till medarbetare inom skolan. I dokumentet beskrivs skolan och elevhälsans roll och uppdrag inom området. Regionens kontra elevhälsans roll tydliggörs också, det framgår att psykiatrins ansvar är utredning för behandling, diagnostisering samt att ge behandling.

Vissa intervjuade upplever att det finns en osäkerhet kring Lotsmodellen och SIP. Till exempel vem som ska initiera och vem som är ansvarig. En orsak till detta tros kunna vara att Lotsmodell bara används i specifika ärenden, vilket innebär att inte alla har arbetet enligt modellen tidigare. Tidigare nämnda barnsamordnare inom kommunen har fått i uppdrag att se över arbetet med Lots och SIP.

Företrädare för förvaltningen kultur och fritid betonar att nämndens uppdrag innebär att skapa meningsfull fritid för barn och ungdomar. Mycket fokus ligger på förebyggande arbete med fokus på det friska. I kultur- och fritidspolitisk strategi 2016-2024 finns ett strategiområde för barn och unga. Målet som anges är att nya möjligheter till eget deltagande och skapande ska möjliggöras utifrån ett utvecklat inflytande- och påverkansperspektiv. Vidare anges att fokusområdena för målet innefattar att integrera barnkonventionen och stärka utbudet för gruppen.

Kultur- och fritidsnämndens avtal med Kristianstads fritidsgårdsforum avser verksamhet vid fritidsgårdar med kommunalt anslag. Avtalet anges gälla ett år från 1 januari 2017 med möjlighet till förlängning ytterligare ett år. Vid kontakt med förvaltningen bekräftas att detta avtal anses vara giltigt trots denna tidsangivelse. Av avtalet framgår att nämndens roll är stödja, följa och i övrigt stimulera utveckling av föreningens verksamhet.

Av föreningens stadgar framgår att föreningens målsättningar bland annat är:

- "Att verka för att kommunens ungdomar ges möjlighet till en aktiv, allsidig och meningsfylld fritidsverksamhet under drogfria former."

- “Att medverka till att utveckla demokrati och stimulera till samhällsengagemang.”
- “Att arbeta för jämlikhet, och mot mobbning, rasism och främlingsfientlighet.”
- “Att på ett naturligt sätt nå samverkan och samarbete med polis – skola – fritid och sociala myndigheter, samt med föreningsliv och andra intressenter.”

Anslaget till Kristianstads fritidsgårdsforum styrs genom tilldelad budget från nämnden. I intervjuer beskrivs att fritidsgårdarnas verksamhet i viss mån styrs genom nämndens styrkort. Det finns måltal för antal besök på fritidsgårdarna samt för procentuell andel besök av flickor i kultur- och fritidsnämndens styrkort för 2020. Verksamheten i övrigt, exempelvis öppettider, styrs inte av kommunen. Intervjuade uppger att dialogen med föreningen är god och att de två parterna delar samma mål för verksamheten.

Kristianstads fritidsgårdsforum upprättar budget och verksamhetsplan för föreningen som helhet. I föreningens budget och verksamhetsplan för 2020 anges inga specifika mål eller insatser relaterade till psykisk ohälsa hos barn och ungdomar. (Något sådant uppdrag framgår inte heller i avtalet med kommunen eller i nämndens styrkort.)

Ansvarsfördelningen mellan tjänstemän och politiker beskrivs av flera intervjuade inom de olika nämnderna som tydlig. Dialogen mellan parterna beskrivs som god.

Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna.

Kultur- och fritidsnämnden har inget tydligt ansvar att arbeta med barn och ungas psykiska ohälsa. Av det följer att fritidsgårdsverksamheten inte har fått något uppdrag inom området från nämnden.

Ansvarsfördelning mellan tjänstemän och politiker beskrivs som tydlig. Vissa problem beskrivs i ansvar och initiering i arbetet enligt Lotsmodellen. Vi bedömer att berörda förvaltningar är medvetna om detta och har fördelat resurser för att utveckla arbetet.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden bör se över hanteringen av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum och säkerställa att formellt avtal finns för aktuellt verksamhetsår.

Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?

lakttagelser

Inom barn och utbildning finns det så kallade Närvaroteamet, som är en del av centrala elevhälsoenheten. Intervjuade inom barn och utbildning beskriver det som en viktig metod för att fånga upp psykisk ohälsa. I den metodbok som finns inom barn och utbildningen beskrivs Närvaroteamet som ett stöd för grundskolan och grundsärskolan i arbetet att vända elevers frånvaro till närvaro. Vidare uppmanas skolorna att söka stöd

hos Närvaroteamet vid önskad utbildning- eller stödinsats. Närvaroteamet beskrivs kunna bidra med utökad kartläggning, kontakt med familjen, ökad samverkan med arbete och välfärdsförvaltningen och andra verksamheter, individuell handlingsplan för ökad närvaro samt stöd till samtliga berörda under genomförandefasen.

Inom Elevhälsan bedrivs förebyggande arbete av de lokala elevhälsoteamen i form av analys av enkäter, kartläggningar samt handledning av personal. Detta följer av dokumentet Vägledning för Elevhälsan. Från barn- och utbildningsförvaltningen har vi tagit del av sammanställning av resultat från trygghet- och trivselenkät som genomförts för förskolan under 2020 samt årskurs 1-9 under 2019. Av Verksamhetsrapport Elevhälsans medicinska insats för läsåret 18/19 följer att hälsosamtal erbjuds samtliga elever i förskoleklass, klass 2, 4, 7 samt första året på gymnasiet inom ramen för hälsobesöken.

Andra dokumenterade rutiner med förebyggande syfte inom barn och utbildning innefattar en plan mot kränkande behandling, diskriminering och trakasserier samt ett stödmaterial för förebyggande av kränkningar på sociala medier. Det finns en handlingsplan för ANDT (alkohol, narkotika, dopning, tobak) samt en handlingsplan för hedersrelaterat våld, vilka båda syftar till att bidra till elevers psykiska välbefinnande. Det finns också en rutin för orosanmälan samt ett framtaget stödmaterial för personal i förskola gällande omsorgssvikt och orosanmälan.

Projektet Tidiga Samordnade Insatser inom Resursskolan har pågått sedan 2018. Intervjuade anger att målet med projektet är att det på sikt även ska omfatta elever från andra skolor.

Av intervjuade inom arbete och välfärd beskrivs flera olika förebyggande insatser. Bland annat genomförs vägledande samtal inom förskola och skola för att utbilda personal att tidigt uppmärksamma psykisk ohälsa. Andra exempel på förebyggande arbete är Ungdomstorget och projektet Mindset vilka stöttar ungdomar som saknar arbete och/eller studier. Det finns även läxhjälp på Urbana hembygdsgården som arrangerar integrationsfrämjande aktiviteter. Fältgruppen, som arbetar uppsökande med ungdomar 12-18 år och deras föräldrar samt drogförebyggande med ungdomar upp till 25 år, kan också ses som en förebyggande insats. Syftet med gruppen är att förebygga missbruk, kriminalitet och annan social ohälsa. Intervjuade uppger att fältgruppen tidigare hade en myndighetsroll, men inte längre har det.

Av intervjuer följer att fritidsgårdarna på eget initiativ bedriver viss förebyggande verksamhet samt insatser vid exempelvis högriskhelger. Föreningen har deltagit i ett våldsförebyggande projekt vid namn Spelar roll som beskrivs beröra psykisk ohälsa. På fritidsgårdarna i mer utsatta områden uppges mycket verksamhet bedrivs riktad mot tjejer, exempelvis tjej dagar. Intervjuade från kultur- och fritidsnämnden uttrycker att det finns utvecklingspotential i mer förebyggande aktiviteter på fritidsgårdarna.

Bedömning

Vi bedömer att det finns metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt. Vi bedömer att förskola och skola samt fritidsgårdsverksamheten i sig själva är att betrakta som förebyggande verksamheter för att främja psykisk hälsa. Vi bedömer vidare att socialtjänstens många förebyggande insatser främjar psykisk hälsa även om den specifika insatsen i sig inte har ett tydligt uttalat fokus på psykisk hälsa.

Vi noterar dock att samverkan i form av Tidiga Samordnade Insatser framförallt initieras från Resursskolan. Då Resursskola är en skolinsats som tas till först när extra anpassningar och särskilt stöd i ordinarie grundskoleklass inte gett önskat resultat kan det ifrågasättas om detta är att anse som en tidig insats. Vi bedömer att vissa delar av det förebyggande arbetet skulle vinna på att samordnas än mer mellan de olika verksamheterna. Genom samordnade insatser ges ofta större effekt av insatserna. Här bedömer vi att det är viktigt att inte glömma fritidsgårdarnas viktiga förebyggande insats.

Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

lakttagelser

Intervjuade representanter för barn- och utbildningsnämnden uppger att rapporteringen till nämnden sker löpande genom rapporter och statistik inom området, exempelvis av oroande frånvaro och elevenkäter. Analys av resultatet av elevenkäter rörande trygghet och trivsel har presenterats för nämnden. Vi har granskat nämndernas protokoll för perioden april 2019 till april 2020. Barn- och utbildningsnämnden ges information om arbetet med förvaltningens systematiska kvalitetsarbete utifrån beslutat årshjul vid tre tillfällen. På mötet den 3 december 2019 godkänner nämnden verksamhetsrapporter för elevhälsans medicinska insats och psykologiska insats för läsåret 2018/2019.

Arbete och välfärdsnämnden får information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar genom att verksamhets- och enhetschefer bjuds in till nämnden. Intervjuade uppger även att nämnden tar del av urvalsärenden samt är involverade i individuella ärenden via utskott. Viss analys av redovisad statistik som presenteras för nämnden görs, men intervjuade inom nämnden beskriver att det finns förbättringspotential inom detta område. Intervjuade politiker och tjänstemän beskriver att rapporteringen till nämnden har förändrats sedan drygt ett år. Bland annat upplevs en ökad distans mellan förvaltningen och nämnden, informationen ges oftare i form av statistik än presentationer jämfört med tidigare. Från arbete och välfärdsförvaltningen har vi tagit del av sammanställningar av utredningsärenden för 2019 samt Psykiatrisamordnarens årsberättelse 2019. Dessa uppges vara exempel på rapporteringar som görs till nämnden. Vår granskning av nämndens protokoll april 2019 till april 2020 visar att nämnden under den perioden inte tagit del av någon rapportering som specifikt rör barn och ungas psykiska ohälsa.

Kultur- och fritidsnämnden följer upp fritidsgårdsverksamheten genom föreningens bokslut och verksamhetsberättelser årligen. I nämndens styrkort 2020 finns måttal för antal besök på fritidsgårdarna samt för procentuell andel besök av flickor.

I Kristianstad fritidsgårdsforums verksamhetsberättelse för 2019 anges att personalen har deltagit i utbildning avseende våld i ungas nära relationer samt utbildning i förebyggande hälsa och balans. Vidare anges att en av fritidsgårdarna varit engagerad kultur- och fritidsförvaltningens projekt "Aktivera mera/after school" där målet var att nå fler barn och unga och inspirera till en meningsfull fritid. Vidare beskrivs arbetet inom projektet Spelar roll som drivits av föreningen tillsammans med kommunen i skolornas årskurs sju.

Intervjuade inom kultur- och fritidsnämnden beskriver att kontaktpolitiker genomför träffar med fritidsgårdarna samt att föreningen regelbundet informerar om verksamheten på nämnden. En sådan träff genomfördes under hösten 2019. Kultur- och fritidsnämnden har även en adjungerad plats på föreningens styrelsemöten som uppges nyttjats regelbundet. Bland annat förs då dialog om verksamhetens utveckling kopplat till styrkorten.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden samt arbete och välfärdsnämnden var för sig får tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar utifrån sina uppdrag. Vi bedömer dock att den samlade kommunala verksamheten skulle gynnas av om nämnderna får en gemensam bild och analys av barn- och ungas psykiska ohälsa i kommunen.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden följer upp fritidsgårdsverksamheten på ett tillräckligt sätt. Nämnden behöver dock säkerställa att de överläggningar som sker med Kristianstads fritidsgårdsforum dokumenteras.

Vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

lakttagelser

Granskning av nämndernas protokoll under perioden april 2019 till april 2020 visar att ingen av nämnderna vidtar några aktiva åtgärder med tydligt och konkret fokus på att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar.

Företrädare för barn- och utbildningsnämnden berättar att nämnden har genomfört en särskild utredning avseende oroande frånvaro och därefter beslutade att tillsätta det så kallade Närvaroteamet. I februari 2017 fattade barn- och utbildningsnämnden beslut om att barn- och utbildningsförvaltningen i samarbete med arbete och välfärdförvaltningen ska driva projektet Skolfam under tre år. Enligt uppgift föregicks beslutet av att de båda

förvaltningarna ansökte om medel från projektet Psykisk hälsa, kopplade till den lokala överenskommelsen för samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa.

Intervjuade inom arbete och välfärdsnämnden uppger att det fattats beslut inom nämnden avseende det förebyggande arbetet, inga konkreta exempel beskrivs dock. Vidare fattar nämndens utskott eller tjänstepersoner beslut om olika insatser för de barn och unga med psykisk ohälsa som är i behov av insatser.

Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden samt arbete och välfärdsnämnden under den granskade tidsperioden delvis vidtar aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar. Bedömningen baseras på att vi i granskningen inte kunnat spåra några beslut hos de båda nämnderna som har en tydlig koppling till minskad ohälsa hos barn och ungdomar. Vi är samtidigt medvetna om att det bedrivs en verksamhet med många insatser som i sig gynnar barns- och ungdomars psykiska hälsa, vilket leder till bedömningen att revisionsfrågan är delvis uppfylld.

Vi bedömer vidare att nämnderna tillsammans skulle kunna åstadkomma mer i samverkan utifrån en gemensam analys av barn- och ungas psykiska ohälsa.

Kultur- och fritidsnämnden har inte något tydligt uppdrag att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar. Därför görs ingen bedömning av detta.

Revisionell bedömning

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, arbete och välfärdsnämnden och kultur- och fritidsnämnden säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden har granskningen avgränsats till nämndens styrning och uppföljning av fritidsgårdsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och ungdomar med psykisk ohälsa. För kultur- och fritidsnämnden är vår samlade revisionella bedömning att nämnden inte helt säkerställer en ändamålsenlig styrning och uppföljning av fritidsgårdarna.

Bedömningen grundar sig mer specifikt på delbedömningen av revisionsfrågorna som finns redovisade i rapporten.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning är våra rekommendationer följande:

- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör säkerställa att möten med SAMBA-gruppen genomförs enligt överenskommelse och att dessa görs mer personoberoende. Nämnderna bör även överväga att skapa former för samverkan mellan nämndernas presidium avseende barn- och unga med psykisk ohälsa.
- Barn- och utbildningsnämnden och arbete och välfärdsnämnden bör överväga att låta de båda nämnderna få en gemensam bild av barn- och ungas psykiska ohälsa och vilka insatser som görs av olika aktörer. Detta i syfte att få ett bättre genomslag för de åtgärder som kan vidtas tillsammans.
- Kultur- och fritidsnämnden bör se över hanteringen av avtalet med Kristianstads fritidsgårdsforum för att säkra en korrekt formell hantering.
- Kultur- och fritidsnämnden bör säkerställa att överläggningarna med Kristianstads fritidsgårdsforum dokumenteras.

2020-06-17

*Lena Salomon,
uppdragsledare*

*Marie Lindblad,
projektledare*

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kristianstads kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 4 februari 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.