

Barn och ungas psykiska ohälsa

Nynäshamns kommun

Mars 2022

Projektledare Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor

Projektmedarbetare Linn Bergman, revisionskonsult

Sammanfattning







PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun genomfört en granskning som syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden samt kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.

För kultur- och fritidsnämnden görs ingen samlad bedömning då nämnden enligt lagstiftningen inte har något tydligt uppdrag avseende psykisk ohälsa.

För näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden görs ingen bedömning då nämnden bara funnits sedan den 1 september 2021.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?	Delvis 
Finns det tillräckliga rutiner för hantering av orosanmälningar inom kommunen? Hur har dessa utvecklats över tid och vad resulterar anmälningarna i för åtgärder?	Ja 
Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?	Ja 
Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?	Ja 
Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?	Delvis 
Vilken analys och slutsats har nämnderna dragit utifrån utvecklingen de senaste åren och vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?	Ej bedömd 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en ökad samverkan på politisk nivå mellan nämnderna inom det granskade området.
- Näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden behöver säkerställa att både nämnden och de verksamheter som nämnden ansvarar för blir en naturlig del i den samverkan som finns och nu ytterligare utvecklas mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Granskningsresultat	6
Strukturer och rutiner för samverkan	6
Rutiner för hantering av orosanmälningar	8
Ansvarsfördelning mellan nämnder och verksamheter	12
Metoder och arbetssätt	13
Nämndernas uppföljning	15
Nämndernas åtgärder	16
Samlad bedömning	18
Rekommendationer	18
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19

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 6 § förvaltningslagen. I den kommunala verksamheten anses olika kommunala nämnder vara olika myndigheter.

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, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden samt kommunstyrelsen 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 tillräckliga rutiner för hantering av orosanmälningar inom kommunen? Hur har dessa utvecklats över tid och vad resulterar anmälningarna i för åtgärder?
- 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?

- Vilken analys och slutsats har nämnderna dragit utifrån utvecklingen de senaste åren och vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- 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

Avgränsning

Granskningen avgränsas till de kommunala verksamheterna förskola, förskoleklass, grundskola, fritidsgårdsverksamhet, skolbarnsomsorg, gymnasieskola, socialtjänst. Regionens verksamhet ingår ej i granskningen. Granskningen avser i huvudsak år 2021.

För revisionsfrågan rörande orosanmälningar redovisas exempel på åtgärder/insatser som en orosanmälan kan leda till.

Metod

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

Intervjuer med politiska företrädare för de granskade nämnderna samt ett urval av ansvariga tjänstemän från respektive förvaltning.

Av revisionskriterierna framgår att kultur- och fritidsnämnden enligt lagstiftningen inte har något tydligt uppdrag avseende psykisk ohälsa. Detta har beaktats i genomförandet av granskningen.

I granskningen har vi även beaktat att näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden är ny sedan 1 september 2021 och har därför av förklarliga skäl varken kunnat styra eller följa upp denna verksamhet i särskilt stor utsträckning de fyra månader de varit ansvariga under 2021.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Strukturer och rutiner för samverkan

Revisionsfråga 1: Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?

lakttagelser

I Nynäshamns kommun finns flera olika samverkansstrukturer som berör det granskade området. Av intervjuer framgår att samverkan finns mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Nämndernas presidium träffas regelbundet två gånger per termin och har då en stående punkt för att diskutera samverkan. Vidare anordnas gemensamma temadagar två gånger per år där politiker och tjänstepersoner från båda nämnderna och förvaltningarna deltar. Syftet med temadagarna är enligt intervjuer att minska "stuprörs-känslan" och att skapa förutsättningar för ett bra samarbete. Motsvarande samverkan finns inte med kultur- och fritidsnämnden och beskrivs inte ha hunnit påbörjats med näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden ännu. Vid intervju med socialnämnden beskrivs att det är angeläget att samverkan skapas även med näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden när de hunnit komma igång mer i sitt arbete.

Sedan hösten 2020 pågår ett arbete för att utveckla och hitta en systematisk samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen. Arbetet har skapat ett gemensamt synsätt och arbetssätt som kallas för Nynäshamnsmodellen. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av vision och mål, mindmap för arbetet framåt, uppdrag till arbetsgruppen och de områden styrgruppen avser att arbeta vidare med under 2022. Modellen tydliggör förvaltningarnas gemensamma arbete för att främja barn och ungas trygghet och deltagande i förskolans och skolans undervisning, samt förebygga utsatthet och närvaroproblem. Modellen är under utformning och beskrivs vid intervjuer ha tillkommit ur ett gemensamt intresse från förvaltningarna att samverka kring hög skolfrånvaro. Nynäshamnsmodellen är organiserad i form av en styrgrupp och en arbetsgrupp som arbetar parallellt med varandra. Styrgruppen består av skol- och avdelningschefer från barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen. Arbetsgruppen består av tjänstepersoner som representerar de olika berörda verksamheterna, exempelvis socialsekreterare, behandlare från öppenvården, specialpedagog, skolpsykolog och skolkurator. I arbetsgruppen finns även representant från näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningen. Av protokoll framgår att barn- och utbildningsnämnden under 2021 äskat pengar från kommunfullmäktige för Nynäshamnsmodellen med syfte att utveckla formerna för samverkan mellan den egna förvaltningen och socialförvaltningen inom de identifierade områdena. I intervjuer med representanter från nämnder beskrivs att de tagit del av information kring Nynäshamnsmodellen och att de ser positivt på det utökade samarbetet.

I Nynäshamns kommun finns nätverket UNG-SAM som består av representanter från skola, socialtjänst, fritidsverksamhet och polis. Gruppen träffas regelbundet och arbetar

på både strategisk- och individnivå för att fånga riskbeteenden och skapa trygghet för barn och unga i kommunen. Parallellt med UNG-SAM arbetar Ungdomsnätverket som är en arbetsgrupp bestående av fältassistenter, kurator och socialsekreterare. Teamet bedriver socialt arbete bland ungdomar i verksamheterna och ute på stan.

Arbetsgruppen arbetar också på individnivå. Vid intervju framkommer att det kan finnas risk att ungdomsnätverket är för personberoende och att det skulle vinna på att göras mer strukturerat.

I kommunen hålls utsättningsmöten en gång per månad. Där träffas representanter från ovan nämnda verksamheter kompletterade med bostadsbolag, räddningstjänst, säkerhetsbolag, tågvärdar med flera med syfte att dela den lokala lägesbilden och att enas om koordinerade insatser. Målet är att vara mer proaktiv i det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet i kommunen, med särskilt fokus på unga i riskzon för kriminalitet.

Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram en *handlingsplan för att säkerställa skolnärvaro i grundskolan och grundsärskolan*. Handlingsplanen innehåller bland annat en åtgärdsstrappa för att säkerställa närvaro och kommungemensamma rutiner för hantering av frånvaro.

Vid intervjuer beskrivs att arbete pågår med att ta fram en gemensam *samtyckesblankett* för att skapa möjligheten att dela information mellan skola och socialtjänst och underlätta samverkan mellan förvaltningarna.

Nedan följer några ytterligare exempel på samverkansstrukturer i Nynäshamns kommun.

- **Lokal BUS¹-överenskommelse för Nynäshamns kommun och Region Stockholm kring barn i behov av särskilt stöd:** Överenskommelsen beslutades i september 2020 och syftar till att tydliggöra gemensamma utgångspunkter och samverkansstrukturer för att barn i behov av särskilt stöd ska få de insatser de behöver och har rätt till. Inom ramen för samverkansavtalet ska en handlingsplan upprättas årligen som beskriver hur samverkan ska genomföras, vilka aktiviteter som ska prioriteras samt ansvarsbeskrivning.
- **Ung i Nynäs:** Ung i Nynäs är ett team med personal från Nynäshamns kommun och från Arbetsförmedlingen som stöttar ungdomar mellan 16-24 år med behov av stöd och vägledning för att hitta ett arbete eller välja studier.
- **Samverkan kring psykisk hälsa mellan Storsthlm och ungdomsmottagningarna:** Nynäshamns kommun har tagit del av de statliga medel som fördelats till respektive kommun i Stockholms län för ungdomsmottagningarnas arbete med att främja psykisk hälsa och motverka psykisk ohälsa bland barn och unga.

¹ Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd

- **Barnahus Haninge:** En samverkan där polis, åklagare, socialtjänst, krisstödjare, barnläkare och barn- och ungdomspsykiatri arbetar tillsammans med barn som blivit utsatta för brott, våld eller övergrepp i nära relation.
- **Samverkan mellan UNG-FRITID och Ungdomsmottagningen:** Samverkan i utvecklingsfas som inleddes i samband med att UNG-FRITID blev HBTQI-certifierade arbetade tillsammans med Ungdomsmottagningen kring det.

Bedömning

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

Delvis.

Det är positivt att Nynäshamnsmodellen, där förskola, grundskola och socialtjänst samarbetar, är under utveckling. Vi bedömer dock att det är av vikt att även andra kommunala verksamheter som berörs successivt involveras i samarbetet. Exempelvis näringslivs- och arbetsmarknadsförvaltningen som ansvarar för gymnasieskola och arbetsmarknadsinsatser samt kultur- och fritidsverksamheten inom barn- och utbildningsförvaltningen.

Vidare bedömer vi att det behövs en samverkan/samordning även på politisk nivå mellan nämnderna och kommunstyrelsen för att stärka samarbetet kring barn- och ungdomsfrågorna i kommunen.

Då arbetet är under utveckling vill vi betona vikten av att skapa stabila och tydliga strukturer för att undvika att samarbetet blir alltför personberoende.

Rutiner för hantering av orosanmälningar

Revisionsfråga 2: Finns det tillräckliga rutiner för hantering av orosanmälningar inom kommunen? Hur har dessa utvecklats över tid och vad resulterar anmälningarna i för åtgärder?

I 14 kap. 1 § socialtjänstlagen regleras vilka myndigheter och yrkesverksamma som har en lagstadgad skyldighet att göra en orosanmälan till socialtjänsten vid kännedom eller misstanke om att ett barn far illa. Rektorer, lärare och elevhälsopersonal utgör exempel på sådana yrkeskategorier som omfattas av lagkravet.

lakttagelser

Anmälningar

Vid intervjuer beskrivs att socialtjänsten tidigare uppmärksammat att andelen inkomna orosanmälningar från skolan och förskolan var låg i förhållande till det totala antalet inkomna anmälningar. Mot bakgrund av det har socialtjänsten regelbundet börjat besöka skolorna och förskolorna i syfte att informera personalen om vad anmälningsskyldigheten innebär. I skolorna pågår även uppstart av ett projekt gällande våldspreventivt arbete som syftar till att bli bättre på tidig upptäckt. I arbetet med Nynäshamnsmodellen har förvaltningarna tagit fram en rutin för anmälan till

socialtjänsten vid problematisk skolfrånvaro. När hög skolfrånvaro uppmärksammas tar skolan kontakt med vårdnadshavare och elevhälsoteamet informeras. Utifrån diskussion i elevhälsoteamet beslutar rektor om en anmälan till socialtjänsten ska göras. Vid intervjuer beskrivs att det nu finns en rutin där skolan alltid ska göra en orosanmälan om en elev är frånvarande från skolan mer än 2 veckor. Av intervju framgår vidare att socialtjänsten alltid påbörjar utredning när anmälan om problematisk skolfrånvaro görs.

Vad gäller inkomna anmälningar från kommunens skolor och förskolor uttrycks att det är rektor som står som anmälare vid majoriteten av anmälningarna. Vid anmälan från fritidsgårdsverksamheten är det enhetschef som står för anmälan. Intervjuade förmedlar en enhetlig bild av att kännedomen om anmälningsplikten är god inom kommunens verksamheter, däribland förskola, skola och fritidsgårdar.

På Nynäshamns kommuns hemsida finns information om orosanmälningar och hur man som medborgare tar kontakt med socialtjänsten om det finns oro för att ett barn eller en ungdom far illa. På hemsidan finns även en länk till guide och blankett att använda vid anmälan.

Statistik

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av statistik för antalet aktualiseringar, externa placeringar, öppenvårdsinsatser och fördelning av de vanligaste aktualiseringarna i Nynäshamn under 2016-2020. Antalet inkomna orosanmälningar uppges vid intervju ha ökat under de senaste åren och Nynäshamns kommun har ca 2000 aktualiseringar per år. Motsvarande antal 2016 var ca 1400. En aktualisering innebär att något kommer till socialtjänstens kännedom, det kan ske genom ansökan, anmälan eller att socialtjänsten får information på annat sätt. En anledning till den ökande trenden tros vara att socialtjänsten för några år sedan beslutade att inleda utredning för alla barn i samma familj när det kommer in en anmälan om våld eller försummelse för ett barn. Det framgår även av intervju att ärendena blir allt mer komplexa och att en större andel av de inkomna anmälningarna gäller komplicerade ärenden. När en aktualisering inkommer anges vilken orsak som ligger till grund för den. I listan nedan framgår de 10 vanligaste orsakerna till aktualiseringar under 2020.

- Missbruk förälder
- Bristande omsorg: vanvård
- Övrig problematik förälder
- Bristande omsorg: våld inom familjen
- Socialt nedbrytande beteende hos barn/ungdom
- Psykisk ohälsa/funktionsnedsättning hos förälder
- Bristande omsorg: relationsproblem i familjen
- Brottslighet hos barn/ungdom
- Psykisk ohälsa hos barn/ungdom

Ungefär 40% av de inkomna anmälningarna leder till inledda utredningar. Det beskrivs att socialtjänsten tidigare haft vissa problem med att ta fram statistik kring orosanmälningar. För att skapa bättre kontroll över statistiken implementeras nu ett nytt

verksamhetssystem och det beräknas vara klart för att användas i mitten på februari 2022.

Socialtjänstens arbete med orosanmälningar

Inkomna orosanmälningar hanteras inom socialtjänstens mottagningsenhet. I intervju beskrivs att samtliga socialsekreterare som tar emot orosanmälningar har socionomexamen och lång erfarenhet av yrket. När en anmälan som rör barn eller unga inkommer ska socialnämnden bedöma barnets eller den unges behov av skydd samma dag eller senast dagen efter. Vidare ska socialnämnden fatta beslut om att inleda eller inte inleda utredning inom 14 dagar från det att en anmälan kommit in. Vid intervju beskrivs att socialtjänsten klarar att göra skyddsbedömning skyndsamt och att bedömningen fattas av chef i samråd med handläggare. Utifrån genomförd förhandsbedömning beslutar handläggare själv om att inleda utredning och beslut om att inte inleda utredning fattas av gruppchef. Vid intervjuer framgår att socialtjänsten inte fullt ut lyckas efterleva lagkravet om att avsluta förhandsbedömning inom 14 dagar till följd av arbetstoppar och personella resurser.

Aktuell lagstiftning gör gällande att den som har en anmälningsskyldighet enligt lag har möjlighet att få återkoppling i form av information om huruvida utredning har inletts eller inte (eller redan pågår). Intervjuade skolrepresentanter uppger att de får den typen av återkoppling från socialtjänsten. Inom förskolan uppges dock finnas viss kritik gällande att man inte får återkoppling om utredning inleds eller inte.

Exempel på insatser som kan följa efter en anmälan till socialtjänsten

Socialtjänstens insatser bygger främst på socialtjänstlagen och är frivilliga. Tvångsvård enligt LVU² är mer ovanligt. Insatserna omfattar stöd på olika sätt.

Om socialnämnden vid förhandsbedömningen beslutar att inte inleda utredning kan familjen söka öppenvårdsinsatser i den så kallade friytan. "Friytan" innebär att familjen/individens kan få stöd utan biståndsbeslut. I Nynäshamns kommun kan man få fem stödsamtal utan biståndsbeslut. Om det därefter bedöms att familjen/individens behöver fler samtal så kan man ansöka om fortsatt stöd och då få det som biståndsbedömd insats.

Även när socialnämnden fattar beslut om att inleda utredning kan familjen/individens vid behov få del av öppenvårdsinsatser under utredningstiden. När utredningen är klar fattas därefter beslut om biståndsbedömd insats eller så avslutas utredningen utan insats.

Nedan redovisas några exempel på frivilliga insatser som kan ges i samband med orosanmälningar som avser psykisk ohälsa:

² Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga.

- Om orosanmälan har koppling till problematisk skolnärvaro/skolfrånvaro sker insatserna i samverkan med barn- och utbildningsförvaltningen. Här finns rutiner och samverkansformer på olika nivåer.
- Om flera instanser behöver samverka kring barnet/ungdomen hålls SIP-möten.
- Familjebehandlare kan ge olika typer av samtalsstöd. Det kan exempelvis handla om att stärka och stötta föräldrar i deras föräldraroll.
- Vid multiproblematik, exempelvis psykisk ohälsa, sociala problem och bristande hemmiljö kan insats ges i form av skolbehandling. Det är en dagverksamhet på en behandlande skola som innehåller både skolverksamhet och behandling och där skola och socialtjänst samverkar.
- Barn med psykisk ohälsa som gränsar till LSS kan erbjudas placering på boenden anpassat utifrån de olika behov som finns.
- Vid svårare problematik så köper socialtjänsten in specialistkompetens för att kunna utreda vidare och ger relevant insats.

Vid mer allvarlig problematik - oavsett om det rör hemförhållanden eller eget beteende (exempelvis droger och/eller kriminalitet och ofta kombinerat med någon diagnos i botten) - kan det bli aktuellt för nämnden att hos förvaltningsrätten ansöka om tvångsvård enligt LVU. Placering kan då bli aktuellt i exempelvis HVB³, som vanligtvis har olika inriktningar utifrån typ av problematik.

Bedömning

Finns det tillräckliga rutiner för hantering av orosanmälningar inom kommunen? Hur har dessa utvecklats över tid och vad resulterar anmälningarna i för åtgärder?

Ja

Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner för såväl genomförande av anmälan som hantering av inkomna orosanmälningar. Vi noterar dock att socialtjänsten har utmaningar med att efterleva lagens krav på genomförande av förhandsbedömningar.

Det är positivt att det finns information om orosanmälningar på kommunens hemsida och att socialtjänsten informerar personal inom verksamheterna om anmälningsskyldigheten .

Antalet anmälningar har ökat över tid. Vi bedömer att det är positivt att socialtjänsten inleder utredning för alla barn i samma familj när det kommer in en anmälan om våld eller försummelse för ett barn.

Vi noterar vikten av återkoppling till den som anmäler oro för att upprätthålla motivation att fortsätta följa skyldigheten att anmäla oro.

Det är positivt att det erbjuds fem stödsamtal som öppenvårdsinsats utan biståndsbeslut.

³ Hem för Vård eller boende

Ansvarsfördelning mellan nämnder och verksamheter

Revisionsfråga 3: Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?

lakttagelser

Av respektive nämnds reglemente framgår nämndens ansvar för olika verksamheter. Genomförda intervjuer visar att ansvarsfördelningen upplevs vara tydlig och att det finns samverkansytor för att diskutera eventuella otydligheter. Samverkan beskrivs i flera intervjuer ha blivit bättre under de senaste åren i samband med arbetet med Nynäshamnsmodellen. Det beskrivs att det ibland förekommer visst missnöje utifrån socialtjänstens begränsade möjligheter att delge andra parter information i individärenden. Sekretessen anges även i viss mån påverka samverkan negativt då den gör det svårt att samverka över förvaltningsgränserna. Vid intervju med representanter för näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden lyfts behovet av att säkerställa en god samverkan med såväl barn- och utbildningsnämnden som socialnämnden och dess förvaltningar för att säkra upp att organisationsförändringen inte påverkar övergångar mellan grundskola och gymnasieskola och andra samverkansformer på ett negativt sätt.

Som tidigare nämnts finns samverkan på politisk nivå mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden i form av att presidierna träffas två gånger per termin och att nämnderna har gemensamma temadagar. Enligt intervjuer finns det dock ingen strukturerad samverkan på politisk nivå i kommunen gällande psykisk hälsa utöver det ovan nämnda mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

Flera av de intervjuade beskriver att det finns viss risk att frågor som rör barn och unga "faller mellan stolarna". Både Nynäshamnsmodellen och andra samverkansforum är fortfarande under uppbyggnad och beskrivs som inte fullt ut implementerade. I kommunen pågår enligt intervjuer flera arbeten för att skapa medvetenhet och överbygga de glapp som finns i organisationen. Det beskrivs att kultur- och fritidsverksamheten inte finns med i den centrala ledningsgruppen utan är representerad av barn- och utbildningsförvaltningen. Det leder till att verksamheten upplever att deras områden och frågor sällan tas upp där och att de saknar forum för övergripande samverkan och utveckling av barn- och ungdomsfrågor.

Vid intervju lyfts att det finns behov av att uppmärksamma övergångar mellan socialtjänstens olika verksamheter, exempelvis barn och unga respektive vuxenverksamhet, då det ofta medför byte av handläggare, stödperson etc. så att dessa övergångar underlättas för den enskilde.

Bedömning

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

Ja

I nämndernas reglementen tydliggörs respektive nämnds uppdrag. Utifrån de granskningsiakttagelser vi gjort bedömer vi att det är tydlig ansvarsfördelning mellan såväl nämnder som de berörda verksamheterna. Det är dock viktigt att vara uppmärksam på övergångar mellan verksamheterna för att den enskilde ska få ett så bra stöd som möjligt.

Metoder och arbetssätt

Revisionsfråga 4: Finns det metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt?

lakttagelser

Den verksamhet som bedrivs i förskolor och skolor är förebyggande i sig för barn och ungdomar. Vid flera intervjuer lyfts den starka skyddsfaktor som verksamheten har för psykisk hälsa.

I Nynäshamns kommun finns inom elevhälsan bland annat specialpedagoger, kuratorer, psykologer, skolläkare och skolsköterskor. Specialpedagogerna är anställda på skolenheterna och har i uppdrag att handleda skolpersonal och delta i arbetet kring exempelvis skolornas arbete med anpassningar och särskilt stöd. Kuratorerna arbetar bland annat med handledning, konsultation och rådgivning till personal, stödsamtal till elever och föräldrar samt systematiskt arbete mot kränkande behandling, trakasserier och diskriminering. Skolsköterskorna har regelbundna hälsosamtal med eleverna där man enligt intervju jobbar mycket med att tidigt fånga upp olika typer av ohälsa. Hälsosamtalen genomförs i årskurs 4, årskurs 8 och årskurs 1 på gymnasiet.

Under 2021 påbörjade utbildningsförvaltningen arbetssättet "Främjande förebyggande förskola". Det startades till följd av att förvaltningen identifierat att förskolorna arbetade för mycket åtgärdande och för lite förebyggande och främjande. Projektet syftar till att skapa samsyn och likvärdighet kring hur Nynäshamns förskolor ska arbeta för att skapa förutsättningar till barnens välmående. Målet är att alla pedagoger ska vara väl förtrogna med, och systematiskt arbeta med främjande, förebyggande och åtgärdande arbete. Rektor, förskollärare från varje avdelning, specialpedagog, psykolog och pedagogista träffas regelbundet för att skapa kollegialt lärande. Förskollärarna ansvarar sedan för att ta med sig det som diskuterats till sitt arbetslag och fortsätta reflektionerna där. Vid intervju beskrivs att det pågår arbete med att koppla ihop främjande, förebyggande förskola med Nynäshamnsmodellen.

Inom förskolan pågår även en kartläggning över närvaro i förskolan. Utredningen startades efter att förvaltningen identifierat att det inom vissa delar i kommunen finns låg inskrivningsgrad i förskolan. Intervjuade beskriver behov av att identifiera dessa barn och att nå ut med information om förskolans verksamhet till vårdnadshavarna. Enligt uppgift är utredningen färdigställd men ännu inte presenterad.

Under 2019-2021 genomfördes ett utvecklingsprogram utifrån frågeställningen "Hur kan vi främja unga tjejers psykiska hälsa?". I resultat från Stockholmsenkäten om psykisk hälsa bland unga i Nynäshamns kommun såg man att flickor i årskurs 9 och år 2 på

gymnasiet uppgav betydligt sämre psykosomatisk hälsa jämfört med pojkar i samma åldrar. Syftet var att Nynäshamns kommun förvaltningsöverskridande skulle arbeta tillsammans med målgruppen för att ta fram och testa metoder, insatser och verktyg för att främja psykisk hälsa bland unga tjejer. Utvecklingsprogrammet påverkades kraftigt av Covid-19 som ledde till flertalet pauser i arbetet, svårigheter att nå målgruppen och begränsade resurser. På grund av lågt deltagande i testet beskrivs att ytterligare undersökningar behöver genomföras för att ta fram metoder och insatser med syfte att stärka ungas psykiska hälsa.

Av intervjuer framgår att kommunen arbetar med att ta fram en ny *hållbarhetsstrategi*. *Hållbarhetsstrategin* ska innehålla Nynäshamns hållbarhetsmål 2022-2030 och i förslaget finns mål gällande det granskade området i form av mål för barn och ungas psykiska ohälsa samt för barns rättigheter.

Arbete pågår även med att ta fram en *Handlingsplan för suicidprevention* som syftar till att stärka kommunens samlade suicidpreventiva arbete och säkerställa ett systematiskt, kontinuerligt och långsiktigt suicidpreventivt arbete. Förslaget till handlingsplanen innehåller prioriterade områden, åtgärdsförslag, ansvar för genomförande samt hur uppföljning ska ske.

Nynäshamns kommun har en avsiktsförklaring med Capio om samverkan gällande familjecentral. Familjecentralen riktar sig till blivande föräldrar och föräldrar med barn upp till och med förskoleålder. Verksamheten består av barnmorskemottagning, barnavårdscentral, öppen förskola och förebyggande socialtjänst med syfte att tidigt uppmärksamma barn och föräldrar med behov av utökat stöd.

UNG-FRITID är ansvariga för kommunens fritidsgårdar och verkar för att skapa mötesplatser för ungdomar. Vid intervjuer beskrivs att pandemin gjort det svårt att bedriva verksamheten på samma sätt som tidigare och att fritidsgårdarna fått "flytta ut". Det har gjort att verksamheten i större utsträckning nått ut till områden de inte varit i tidigare och till ungdomar i fler åldrar.

Varje år håller UNG-FRITID i lägerskola för samtliga elever som börjar årskurs 7. Lägre anordnas i samverkan med fältassistenter, polis, ungdomsmottagningen och socialtjänsten och syftar till att informera om de olika verksamheterna och vilket stöd de kan hjälpa till med.

I Nynäshamn finns ungdomsmottagning där det bland annat finns möjlighet till stödsamtal med kurator. Nynäshamns kommun har tagit del av stimulansmedel för ungdomsmottagningarnas arbete med att främja psykisk hälsa och motverka psykisk ohälsa bland barn och unga. Ungdomsmottagningen återfinns i ett flertal samverkansforum med exempelvis skolornas rektorer, elevhälsoteam och socialtjänstens verksamhet.

Som tidigare nämnts i revisionsfråga 2 pågår ett arbete med uppstart av ett projekt gällande våldspreventivt arbete i skolorna som syftar till att bli bättre på tidig upptäckt.

Intervjuade beskriver att det i huvudsak finns en god samverkan vid "risktillfällen" som exempelvis valborgsmässoafton, skolavslutning, midsommar etc. Det framhålls att både skola, fältassistenter, väktare, fritidsgårdar, bostadsbolag, föreningar etc. hjälps åt för att säkerställa en närvaro kring barn och unga.

Bedömning

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

Ja

Det finns ett stort fokus på att utveckla metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt och Nynäshamnsmodellen stödjer att detta vid behov sker i samverkan mellan förskola/skola och socialtjänst. Vi noterar att även fritidsverksamheten har en viktig roll att spela här.

Nämndernas uppföljning

Revisionsfråga 5: Får nämnderna tillräcklig information om utvecklingen av den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

lakttagelser

Vid genomgång av de mål som finns i kommunen har vi identifierat att målet "Invånare i alla livsskedan upplever en ljus och trygg framtid" för barn- och utbildningsnämnden har bäring på granskningsområdet. Målet har följande indikatorer:

- Elever i åk 9 som ofta känner sig ledsna och deppiga utan att veta varför, andel (%) hemkommun
- Elever i åk 9 som ofta tycker det är riktigt härligt att leva, andel (%) hemkommun.

Målet följs upp vid nämndens tertialrapporter och bedöms vid båda uppföljningarna vara uppfyllt i hög grad. Uppgifter för indikatorerna saknas dock vilket beskrivs vara till följd av att genomförandet av enkäter påverkats negativt av pandemin.

Rapporteringen av läget i kommunen i övrigt och det arbete som bedrivs sker i första hand genom att respektive förvaltning rapporterar till "sin" nämnd. Exempelvis återfinns ärenden som "förvaltningschefen informerar" vid barn- och utbildningsnämndens och socialnämndens sammanträden. Exempel på information som delas under informationspunkterna är uppdateringar om Nynäshamnsmodellen och statistik kring skolfrånvaro och orosanmälningar.

Som tidigare nämnts finns samverkan mellan socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden i form av gemensamma arbetsutskott och nämndsträffar. Det uppges ha medfört en utveckling mot ett mer samlat sätt att hantera de frågor som berör båda förvaltningarna. Däremot sker i dagsläget inga träffar över nämndgränserna för de övriga nämnderna och det anges i intervjuer finnas ett samverkansglapp mellan nämnderna. Intervjuade representanter från nämnderna beskriver vikten av att de som

politiker är aktiva och delaktiga i samverkan med förvaltningarna för att hålla sig uppdaterade och få tillräcklig information av vad som händer i verksamheterna.

Kommunstyrelsen följer arbetet i nämnderna genom tertial-, delårs- och årsredovisningar. Styrelsen har även temadagar då man träffar respektive nämnd var för sig där verksamheten redovisas och styrelsen har då möjlighet att ställa frågor till nämnden. Kommunstyrelsen har även egna temamöten då styrelsen fördjupar sig i olika frågor. Psykisk ohälsa har inte behandlats specifikt under temadagar eller temamöten.

Nynäshamns kommun gör barnbokslut efter att verksamhetsåret är slut. Där redovisas en sammanställning av verksamheten som direkt rör barn och kommunens arbete enligt de grundläggande artiklarna i barnkonventionen. I barnbokslutet för 2020 framgår att införandet av barnkonventionen påbörjades under 2019 men att arbetet påverkades av både pandemin och att Barnombudsmannens råd till kommuner och regioner försenades. Anställda i kommunen har genomfört en webbutbildning och deltagit på en föreläsning om barnkonventionen.

Bedömning

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

Delvis

Vi bedömer att respektive nämnd får tillräcklig information och uppföljning av den verksamhet som rör den specifika nämnden. Vi ser dock, som vi tidigare nämnt, att samverkan mellan samtliga berörda nämnder behöver utvecklas, och att detta skulle kunna möjliggöra för en mer gemensam information och uppföljning av det samlade arbetet till samtliga berörda nämnder. Vi bedömer att arbetet avseende psykisk hälsa/ohälsa inte låter sig inordnas i en sedvanlig nämndorganisation utan kräver en väl fungerande samverkan. Här behöver även kommunstyrelsen inkluderas.

Nämndernas åtgärder

Revisionsfråga 6: Vilken analys och slutsats har nämnderna dragit utifrån utvecklingen de senaste åren och vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

lakttagelser

Initiativet till Nynäshamnsmodellen kom från förvaltningsnivå men politiken har tillfört pengar till utvecklandet av projektet. De ekonomiska medlen kunde bland annat användas till att genomföra den tidigare nämnda kartläggningen av barn som inte går i förskola. Vid intervjuer beskrivs det inte fattats beslut kring modellen politiskt men att nämnderna får information om hur arbetet går och att det generellt finns en positiv bild av projektet i kommunen. Som tidigare nämnts i revisionsfråga 1 framgår att barn- och utbildningsnämnden äskat pengar från kommunfullmäktige för utvecklandet av Nynäshamnsmodellen.

I revisionsfråga 1 beskrivs att Nynäshamns kommun arbetar med att ta fram både en ny hållbarhetsstrategi och en handlingsplan för suicidprevention. Initiativet till framtagandet av handlingsplan för suicidprevention kommer enligt intervju från en motion i kommunfullmäktige. I de projektplaner som inledningsvis skapades för framtagandet av strategin och handlingsplanen var hållbarhetsstrategin planerad att beslutas först. Pandemin påverkade och försenade dock arbetet med de båda dokumenten och i mars 2021 § 85/21 beslutade Kommunstyrelsen att uppdra till förvaltningen att prioritera arbetet med framtagandet av handlingsplanen mot suicid framför framtagandet av hållbarhetsstrategin.

Ett annat exempel på åtgärder som vidtagits är införande av en ny projektjänst. Tjänsten är tvådelad där den ena delen innebär arbete med de statliga medel kommunen kan söka, och den andra delen innebär att arbeta med placeringar och verka för att hitta nya familjehem inom kommunen. Initiativet till tjänsten kom efter att socialförvaltningen identifierat mycket höga kostnader för placerade barn och ungdomar.

Bedömning

Vilken analys och slutsats har nämnderna dragit utifrån utvecklingen de senaste åren och vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Bedöms ej

Nämnderna och kommunstyrelsen följer i varierande grad upp verksamheten. Det framkommer dock inte av granskningen vilken analys och vilka slutsatser som dras och vilka åtgärder som vidtas av nämnderna utöver det som har presenterats ovan gällande medel till Nynäshamnsmodellen och prioritering av handlingsplan för suicidprevention. Det är därför inte möjligt att bedöma revisionsfrågan.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun genomfört en granskning som syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden, näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden samt kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt kommunstyrelsen *inte helt* säkerställer en ändamålsenlig verksamhet för barn och unga med psykisk ohälsa.

För kultur- och fritidsnämnden görs ingen samlad bedömning då nämnden enligt lagstiftningen inte har något tydligt uppdrag avseende psykisk ohälsa.

För näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden görs ingen bedömning då nämnden bara funnits sedan den 1 september 2021.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en ökad samverkan på politisk nivå mellan nämnderna inom det granskade området.
- Näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden behöver säkerställa att både nämnden och de verksamheter som nämnden ansvarar för blir en naturlig del i den samverkan som finns och nu ytterligare utvecklas mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns det tillräckliga strukturer och rutiner för samverkan kring barn och ungdomars psykiska ohälsa inom kommunen?	Delvis Det är positivt att Nynäshamnsmodellen är under utveckling. Vi bedömer dock att det är av vikt att även andra kommunala verksamheter som berörs involveras i samarbetet. Vi bedömer att det behövs samverkan även på politisk nivå för att stärka samarbetet kring barn- och ungdomsfrågorna. Vi vill betona vikten av att skapa stabila och tydliga strukturer för att undvika att samarbetet blir alltför personberoende.	
2. Finns det tillräckliga rutiner för hantering av orosanmälningar inom kommunen? Hur har dessa utvecklats över tid och vad resulterar anmälningarna i för åtgärder?	Ja Vi bedömer att det finns tillräckliga rutiner för genomförande och hantering av inkomna orosanmälningar. Det är positivt att det finns information om orosanmälningar på kommunens hemsida och att socialtjänsten informerar om anmälningsplikten. Vi noterar vikten av återkoppling till den som anmäler oro för att upprätthålla motivation att fortsätta följa skyldigheten att anmäla oro. Vi noterar att socialtjänsten har utmaningar med att efterleva lagens krav på genomförande av förhandsbedömningar.	
3. Finns det en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika nämnderna och mellan de berörda verksamheterna?	Ja Vi bedömer vi att det är en tydlig ansvarsfördelning mellan såväl nämnderna som de berörda verksamheterna. Det är dock viktigt att vara uppmärksam på övergångar mellan verksamheterna för att den enskilde ska få ett så bra stöd som möjligt.	

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

Ja

Det finns ett stort fokus på att utveckla metoder och arbetssätt för förebyggande arbete och tidig upptäckt och Nynäshamnsmodellen stödjer att detta vid behov sker i samverkan mellan förskola/skola och socialtjänst. Vi noterar att även fritidsverksamheten har en viktig roll för tidig upptäckt.



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

Delvis

Vi bedömer att nämnderna får tillräcklig information och uppföljning av den verksamhet som rör den specifika nämnden. Vi ser dock att samverkan mellan samtliga berörda nämnder behöver utvecklas. Vi bedömer att arbetet avseende psykisk hälsa inte låter sig inordnas i en sedvanlig nämndorganisation utan kräver en väl fungerande samverkan. Här behöver även kommunstyrelsen inkluderas.



6. Vilken analys och slutsats har nämnderna dragit utifrån utvecklingen de senaste åren och vidtar nämnderna aktiva åtgärder för att minska den psykiska ohälsan hos barn och ungdomar?

Ej bedömd

Det framkommer inte av granskningen vilken analys och vilka slutsatser som dras och vilka åtgärder som vidtas av nämnderna utöver det som har presenterats gällande Nynäshamnsmodellen och prioritering av handlingsplan för suicidprevention. Det är därför inte möjligt att bedöma revisionsfrågan.



2022-03-10

Anders Hägg

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Projektledare

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