



Handläggare: Inger Willner
Telefon: 508 33 678

Till Utbildningsnämnden

**DEN NATIONELLA PSYKIATRISAMORDNARENS
BETÄNKANDEN: AMBITION OCH ANSVAR –
NATIONELL STRATEGI FÖR UTVECKLING AV
SAMHÄLLETS ANSVAR TILL PERSONER MED PSYKISKA
SJKDOMAR OCH FUNKTIONSHINDER (SOU 2006: 100)
SAMT VÅRD OCH STÖD TILL PSYKISKT STÖRDA
LAGÖVERTRÄDARE (SOU 2006:91)**

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr KS 325 -101/2007

Förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande till Kommunstyrelsen som svar på remiss rörande ”Ambition och ansvar – nationell strategi för utveckling av samhällets ansvar till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder (SOU 2006:100) samt Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare” (SOU 2006:91).

Thomas Persson
Utbildningsdirektör

Göran Isberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Utbildningsnämnden har för yttrande från kommunstyrelsen fått den nationella psykiatrisamordnarens betänkanden Ambition och ansvar – nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder samt Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. Utbildningsnämndens yttrande omfattar endast slutbetänkandet och specifikt det kapitel som rör barn och ungdomar och elevhälsan. Utbildningsförvaltningen ser rent allmänt positivt på insatsen att se över och ta ett helhetsgrepp över insatser för psykisk hälsa. Utbildningsförvaltningen stödjer psykiatrisamordnarens ställningstagande när det gäller vikten av förebyggande och tidiga insatser för barn och unga. Samarbetet mellan olika aktörer med ansvar för barns och ungas hälsa måste förbättras och utvecklas och basverksamheterna förstärkas. En ökad samordning mellan de olika basverksamheterna

måste komma till stånd, men förvaltningen avvisar förslaget på en samlokalisering av elevhälsan med övriga verksamheter. Elevhälsan ska vara lättillgänglig för eleverna och därför finnas i skolmiljön. Förvaltningen delar också utredningens uppfattning att uppföljning och utvärdering av barnens psykiska hälsa bör förbättras och resultaten följas upp.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom stabsenheten i samarbete med uppdragsavdelningen och utbildningsavdelningen.

Bakgrund

Utbildningsnämnden har för yttrande från kommunstyrelsen fått den nationella psykiatrisamordnarens betänkanden *Ambition* och *ansvar* – nationell strategi för utveckling av samhällets insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder samt *Vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare*. Betänkandena har från regeringskansliet gått ut till en lång rad remissinstanser i riket; inom rättsväsendet, statliga verk och myndigheter, kommuner, landsting, fackliga organisationer, frivilligorganisationer och anhörig-/brukar- och intresseorganisationer. Inom Stockholm stad har betänkandena remitterats från kommunstyrelsen till stadsdelsnämnderna i Bromma, Kungsholmen, Liljeholmen-Hägersten och stadsledningskontoret, socialtjänstnämnden, äldre- och utbildningsnämnden samt utbildningsnämnden. Utbildningsnämndens yttrande ska lämnas till kommunstyrelsen senast den 28 mars 2007.

Remissen omfattar dels psykiatrisamordnarens slutbetänkande om en nationell strategi för utveckling av insatser till personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder och dels ett delbetänkande som specifikt rör vård och stöd till psykiskt störda lagöverträdare. Utbildningsnämndens yttrande omfattar endast slutbetänkandet och specifikt det kapitel som rör barn och ungdomar och elevhälsan.

Ärendet

Slutbetänkandet i sin helhet

Regeringen tillkallade i oktober 2003 en nationell psykiatrisamordnare med uppgift att se över frågor som rör arbetsformer, samverkan, samordning, resurser, personal och kompens inom vård, social omsorg och rehabilitering av psykiskt sjuka och psykiskt funktionshindrade. Psykiatrisamordnaren gavs vidare i uppdrag att tillsammans med kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter formulera strategier för kvalitetsutveckling för att samordna och stärka utvecklingsarbetet.

Psykiatrisamordningens målgrupp har varit personer med allvarliga psykiska sjukdomar och psykiskt funktionshinder samt barn och ungdomar som riskerar att utveckla sådana sjukdomar och funktionshinder. Nationell psykiatrisamordning anser att det behövs en nationell samordning för psykisk hälsa som ska tas fram i bred samverkan med olika aktörer i samhället. Utredningen tar upp förslag och övervägande när det gäller åtgärder

och strategier inom olika samhällssektorer i syfte att förbättra den psykiska hälsan i samhället. Förslagen omfattar bland annat insatser för förbättring av boendesituationen, lag om aktivitetsstöd för målgruppen, tillgång till daglig verksamhet enligt LSS samt åtgärder inom området vård och stöd, t.ex. förbättring av uppföljning och kvalitet, översyn av tvångslagstiftning, personalförsörjningen samt insatser till barn och ungdomar. Utredningen tar vidare upp bland annat behov av en aktiv och samordnad statlig styrning, mer forskning och utveckling på området, ökat brukarinflytande och åtgärder mot stigmatisering.

Barn och ungdom

Nationell psykiatrisamordning har valt att lyfta fram hela området insatser till barn och ungdomar, istället för att fokusera på barn och ungdomar med allvarlig psykisk sjukdom eller funktionshinder.

Kapitlet inleds med en utförlig beskrivning av situationen för barn och unga i dagens Sverige när det gäller behov av stöd och vård, förekomst av missbruk och psykisk sjukdom samt social problematik och psykisk ohälsa. Utredningen konstaterar inledningsvis att barn och ungdomar i allmänhet är nöjda med sin tillvaro i familjen, i skolan och på fritiden (socialstyrelsen, 2006). Samtidigt framkommer att klyftorna ökar mellan olika grupper av unga, liksom att utsattheten och ohälsan ökar hos vissa. Barns och ungdomars hälsofrågor domineras idag av psykiska, sociala och psykosomatiska problem.

Många av de barn och ungdomar som signalerar psykiskt ohälsa har också problem av social karaktär. De kan uppvisa allvarliga uppförande- och koncentrationsstörningar, utagerande beteende, aggressivitet, skolk, missbruk och kriminalitet. Detta är beteenden, konstaterar utredningen, som ger dem problem med kunskapsinhämtningen och måluppfyllelse i skolan, men som också gör deras övriga liv svårhanterligt.

Utredningen tar upp att personal i förskola och skola ofta beskriver att de tidigt kan identifiera barn som senare får en omfattande problematik. Svårigheten att tidigt få rätt stöd till barn och familjer beskrivs som vanligt förekommande.

Utredningen redovisar också inriktningen av den svenska barn och ungdomspolitikerna och beskriver olika aktörers roll och ansvar i den förda politiken.

Utredningen redovisar vilka myndigheter, organisationer och institutioner som har ansvar för barn och ungdomars medicinska och psykosociala utveckling och deras uppdrag, bland andra mödra- och barnhälsovården, elevhälsan, socialtjänsten, primärvården, barn- och ungdomspsykiatrin. När det gäller elevhälsan refereras till lagrådsremissen om en ny skollag, av vilken det framgår att elevhälsan främst ska vara förebyggande, hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling.

Psykiatrisamordnaren konstaterar att vikten av förebyggande insatser lyfts fram under de senaste tjugo åren. Under den perioden har kunskapen om metodik för tidiga insatser ökat,

samtidigt som behovet av psykosociala insatser för barn och ungdomar är minst lika stort som tidigare. Psykiatrisamordnarens slutsats är att bristen på ett konkret utvecklingsstöd till de berörda verksamheterna kan vara en orsak till att önskade förändringar inte kommit till stånd.

Psykiatrisamordnarens förslag

Barn och ungdomsavsnittet avslutas med psykiatrisamordnarens förslag till insatser. Nedan redovisas utredningens förslag med anknytning till elevhälsan och skolans ansvar.

- **Tidiga insatser**

Ett nationellt ställningstagande bör ske för en sammanhållen modell för tidiga insatser till barn och ungdomar i syfte att främja ett integrerat och förebyggande arbetssätt. Ställningstagandet kan ske genom att de medel som avsatts i budgetpropositionen för 2007 för satsningar på barns och ungdomars psykiska hälsa fördelas på ett sätt som stimulerar modellen eller genom överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting.

- **Förstärkningar, samordning och gemensamma arenor**

Psykiatrisamordningen anser att basverksamheterna (mödra- och barnhälsovård, förskola, skola och elevhälsa) bör förstärkas för att tidigt identifiera och hjälpa barn och ungdomar som riskerar en negativ utveckling av den psykiska hälsan.

För att underlätta en förstärkning av basverksamheterna föreslår psykiatrisamordnaren åtgärder för dessa verksamheter. När det gäller förskola, skola och elevhälsa föreslås följande.

”Förskola, skola och elevhälsa ska utvecklas i den riktning som framkommer i i lagrådsremissen med förslag till en ny skollag m.m. (U2005/5584).

Elevhälsan ska ha resurser och kompetens att tidigt identifiera och göra vissa grundläggande utredningar för att kunna avgöra behovet av stödinsatser.”

- **Samarbete, samorganisering och samlokalisering**

Nationell psykiatrisamordning anser att basverksamheterna och primärvården för barn och ungdomar behöver samorganiseras, samlokaliseras och samarbeta bättre. För att förebyggande arbete och tidigt stöd ska bli effektivt behövs en lättillgänglig, samlad, social och medicinsk verksamhet.

En modell för sammanhållna verksamhetsformer presenteras:

1. Barn och familjhälsa, bör omfatta barn från 0 till cirka 16 år och då även omfatta primärvård för psykosociala eller psykiska problem. Den specialiserade psykiatrin bör

utföra konsultationer i verksamheterna liksom ge stöd och handledning. Verksamheterna bör också ha ett etablerat samarbete med elevhälsan.

2. *Ungdomshälsa* bör inrättas för unga och unga vuxna från cirka 15 till 25 år. Förutom de nuvarande ungdomsmottagningarna bör ungdomshälsan också innehålla primärvård, socialtjänst och vissa specialistfunktioner. Den specialiserade psykiatrin, med både barn- och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri, bör finnas tillgänglig och bistå med konsultation och handledning.

- **Vård och stöd – gemensamma målsättningar**

Nationell psykiatrisamordning anser att Barnombudsmannen, i samverkan med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting samt övriga aktörer, ska få i uppdrag att formulera konkreta och uppföljningsbara mål för de delar av barnpolitiken som rör barns och ungdomars psykiska hälsa.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänna synpunkter

Utbildningsförvaltningen ser rent allmänt positivt på insatsen att se över och ta ett helhetsgrepp över insatser för psykisk hälsa. Särskilt viktigt är det att hela samhället tar ett ansvar när det gäller barn och unga människor med psykisk ohälsa för att förhindra att människor hamnar i utanförskap och svårigheter i livet. Psykiatrisamordnaren för fram en rad ställningstaganden och förslag som är väl genomtänkta och heltäckande. Flera av förslagen till insatser och förändringar är dock kostsamma, t.ex. utökad handikappersättning, riktade statsbidrag till kommuner och landsting som samverkar, forskningssatsningar, stöd till brukarnätverk m.m.

Insatser för barn och ungdom

Förebyggande och tidiga insatser

Utbildningsförvaltningen ställer sig bakom psykiatrisamordnarens ställningstagande avseende betydelsen av förebyggande och tidiga insatser för barn och unga för att förhindra en negativ utveckling. Elevhälsans betydelse och ansvar i det förebyggande arbetet betonas också i de styrdokument för skolan som staden antagit. I stadens budget för 2007 fastställs att ”skolan ska ha ett kontinuerligt hälsofrämjande arbete som bygger på att alla verksamma i skolan är delaktiga och tar ansvar. Elevhälsoarbetet ska vara förebyggande och integreras i skolans alla verksamheter.” I skolplanen framhålls att ”elevvård och skolhälsovård har stor betydelse för att tidigt uppmärksamma barn vars skolsituation påverkas negativt av sociala, medicinska och psykologiska problem. En nära samverkan mellan föräldrar, skolhälsovård, sociala myndigheter och barnpsykiatri kan uppmärksamma barns behov och möjliggöra tidiga insatser och därmed förebygga större problem i högre åldrar.”

Förvaltningen vill också stödja psykiatrisamordnarens skrivningar när det gäller att örönmärkta medel ska avsättas för förebyggande arbete samt att stödet ska riktas till dokumenterade och kunskapsbaserade insatser.

Ett utvecklat och förbättrat samarbete mellan olika aktörer med ansvar för barn och ungdomar är nödvändig enligt förvaltningens mening, t.ex. när det gäller skolans samverkan med landsting och socialtjänst kring elever i behov av särskilt stöd. Utredningens skrivningar är dock generellt otydliga och i viss mån motsägelsefulla när det gäller elevhälsans ansvar och roll i relation till andra basverksamheter som till exempel barnhälsovården, primärvården och socialtjänsten. Det är självklart viktigt att skolans elevhälsa ingår i basverksamheterna för tidig upptäckt av barns ohälsa, men skolans och rektors ansvar för elevhälsan bör tydligt avgränsas gentemot andra verksamheter.

Förstärkning av basverksamheter

Förvaltningen delar uppfattningen att basverksamheterna bör stärkas.

Psykiatrisamordnaren framhåller att vad som krävs för att underlätta en förstärkning av förskola, skola och elevhälsa är en utveckling i den riktning som framkommer i lagrådsremissen med förslag till ny skollag m.m. I lagrådsremissen framförs att elevhälsan skall omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För elevhälsans medicinska insatser skall finnas skolläkare och skolsköterska. Förskolan omfattas inte av skollagens bestämmelser om elevhälsa. Utbildningsförvaltningen framhöll i sitt yttrande om utkastet till lagrådsremiss att det är positivt att det är elevernas *behov av elevhälsa* som fokuseras och anser att lagen inte bör detaljreglera hur huvudmannen organiserar sin verksamhet för att tillgodose detta på bästa sätt. Det är viktigt att elevhälsans insatser utförs professionellt och inte kan prioriteras bort. Förvaltningen framhöll att om en rad särskilda yrkesgrupper pekas ut alltför tydligt finns en risk att organisationens komponenter får en mer framträdande roll än de behov som ska tillgodoses. Vidare framhöll förvaltningen att mot bakgrund av det tydliga hälsoansvar BVC har för barn i förskoleålder stöder förvaltningen förslaget att förskolan inte omfattas av elevhälsan.

Samarbete med andra basverksamheter

Samarbete mellan skolans elevhälsa och den föreslagna barn- och familjehälsan och ungdomshälsan bedömer förvaltningen som självklar och viktig. Däremot avvisar förvaltningen tanken på en samlokalisering av elevhälsan med dessa verksamheter. Skolan har ett annat uppdrag och lyder under annan lagstiftning än övriga basverksamheter. Elevhälsan bör finnas nära den pedagogiska verksamheten för ett fortlöpande utvecklingsarbete i ett generellt förebyggande syfte. Att förlägga elevhälsan utanför skolan skulle, enligt förvaltningens mening, skapa avstånd och ge upphov till förvirring kring roll- och ansvarsfördelning hos såväl elever som personal. Förslaget väcker även frågor om vem som skulle leda och organisera den föreslagna verksamheten, hur frågorna om sekretess skulle lösas samt hur utredaren tänkt kring elevhälsans yrkeskategoriers och särskilt specialpedagogernas roller i en samordnad basverksamhet. Dock menar förvaltningen att man i en framtid kan överväga en ökad organisatorisk integrering. Utgångspunkten bör i ett sådant övervägande vara ett samlat kommunalt ansvar.

Vård och stöd – gemensamma målsättningar

Förvaltningen delar uppfattningen att uppföljning och utvärderingen av barns och ungdomars psykiska hälsa fungerar dåligt och att det sakas en sammanhållen strategi och tydliga och uppföljningsbara mål. Förvaltningen ser därför positivt på förslaget att regeringen ger Barnombudsmannen i uppdrag att tillsammans med Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och andra aktörer att fram konkreta och uppföljningsbara mål och strategier för ett gemensamt utvecklingsarbete samt att barnombudsmannen ges i uppdrag att följa upp resultaten.

Sammanfattande slutsatser

Utbildningsförvaltningen stödjer psykiatrisamordnarens ställningstagande när det gäller vikten av förebyggande och tidiga insatser för barn och unga. Samarbetet mellan olika aktörer med ansvar för barns och ungas hälsa måste förbättras och utvecklas och basverksamheterna förstärkas. Öronmärkta medel bör avsättas för förebyggande arbete och det måste vara dokumenterade och kunskapsbaserade insatser som får stöd. En ökad samordning mellan de olika basverksamheterna måste komma till stånd, men förvaltningen avvisar förslaget på en samlokalisering av elevhälsan med ungdomshälsan. Elevhälsan ska vara lättillgänglig för eleverna och därför finnas i skolmiljön. Förvaltningen delar uppfattningen att uppföljning och utvärdering av barnens psykiska hälsa bör förbättras och resultaten följas upp.