

Ungdomsmottagningarna

Revisionsrapport

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om Regionstyrelsen (beställaren) och Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden (utföraren) har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten vid ungdomsmottagningarna.

Utifrån syftet ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har Regionstyrelsen säkerställt att ungdomsmottagningarna har ett tydligt uppdrag avseende barn och unga med psykisk ohälsa samt att verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda krav?
- Har Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden säkerställt att samverkan möjliggörs mellan ungdomsmottagningarna och andra verksamheter avseende barn och unga med psykisk ohälsa?

Vi har kunnat konstatera betydande brister i styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten vid ungdomsmottagningarna, både från Regionstyrelsens och Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämndens sida.

Det finns sedan 2014 ingen reglering eller styrning av verksamheten vid ungdomsmottagningarna. Regionstyrelsen har som huvudman och beställare inte heller utövat sitt ansvar för uppföljning och kontroll av verksamheten. Styrelsen har därmed inte säkerställt att ungdomsmottagningarna har ett tydligt uppdrag och att verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda krav. Styrelsen har således brutit i sitt ansvar enligt kommunallagen.

Vi bedömer, utifrån en översiktlig granskningsinsats, att ungdomsmottagningarna bedriver en ändamålsenlig samverkan inom de ramar som tidigare givits verksamheten. Vi kan inte se att Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden, som ansvarig utförare och vårdgivare, medverkat till detta genom en aktiv styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Rekommendationer

Huvudmannaskapet inom landstinget bör utredas närmare och eventuella förslag till förändringar ska lämnas till fullmäktige för ställningstagande. Vi menar att ändamålsenligheten i fråga om budgethantering av *särskilda uppdrag* för primärvård i egen regi kan ifrågasättas. Syftet med att inordna ungdomsmottagningarna i en beställar- utförarorganisation behöver klargöras. Det nuvarande förfarandet förefaller kunna leda till otydlighet i ansvarsfrågan.

Ungdomsmottagningarnas uppdrag avseende psykisk ohälsa hos barn och unga kan förtydligas. En genomlysning av uppdraget bör genomföras utifrån ett helhetsperspektiv, där ungdomsmottagningarnas särart och även övriga uppdrag inom första linjens vård för barn och unga med psykisk ohälsa vägs in.

Ungdomsmottagningarnas uppdrag avseende samverkan med kommunerna är också ett utvecklingsområde. Vi ser därför gärna att styrelsen tar initiativ till en ny genomlysning av verksamheten tillsammans med kommunerna.

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	4
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
3	Revisionskriterier	4
4	Metod.....	4
5	Resultat av granskningen.....	5
5.1	Regionstyrelsens ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av ungdomsmottagningarna i egenskap av huvudman och beställare av verksamheten	5
5.2	Folkhälso- primärvårds- och tandvårdsnämndens ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av ungdomsmottagningarna i egenskap av vårdgivare	6
6	Revisionell bedömning	9

1 Bakgrund

Landstingets revisorer har tidigare¹ uppmärksammat brister i ledning och styrning av de verksamheter som berör barn och unga med psykiska ohälsa.

Revisorerna ser en risk för att otydligheter i uppdrag, vårdprocesser och samverkansformer drabbar enskilda patienter vid övergångar i vården och vid behov av samordnade insatser.

Ungdomsmottagningarna är en av de verksamheter som tillsammans med bland annat övriga delar av primärvården, specialistvården, elevhälsan och socialtjänsten har ett uppdrag att arbeta med ungas psykiska hälsa. Ungdomsmottagningarnas uppdrag är inte lagreglerat vilket ställer ökade krav på ansvariga nämnders styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om Regionstyrelsen (beställaren) och Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden (utföraren) har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten vid ungdomsmottagningarna.

Utifrån syftet ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har Regionstyrelsen säkerställt att ungdomsmottagningarna har ett tydligt uppdrag avseende barn och unga med psykisk ohälsa samt att verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda krav?
- Har Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden säkerställt att samverkan möjliggörs mellan ungdomsmottagningarna och andra verksamheter avseende barn och unga med psykisk ohälsa?

3 Revisionskriterier

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

Resultatet av granskningen kommenteras och bedöms med stöd av kommunallagen, hälso- och sjukvårdslagen, Socialstyrelsens föreskrifter samt reglementet för styrelsen och berörd nämnd.

4 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Intervjuer har genomförts med verksamhetschefen och enhetschefen för ungdomsmottagningarna vid förvaltningen Primärvården Västernorrland samt med medarbetare vid Vårdvalsenheten vid Regionledningsförvaltningen.

De intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten, liksom primärvårdsdirektören, enhetschefen för Vårdvalsenheten, hälso- och sjukvårdsdirektören och regiondirektören.

¹Revisionsrapport, Samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa, 2014-01-15

5 Resultat av granskningen

5.1 Regionstyrelsens ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av ungdomsmottagningarna i egenskap av huvudman och beställare av verksamheten

2009 infördes ett länsövergripande samarbete där landstinget och kommunerna enades om en gemensam inriktning för verksamheten vid ungdomsmottagningarna samt en jämlik fördelning av resurser utifrån invånarantalet i respektive kommun. Landstinget blev fortsatt huvudman för verksamheten och kommunerna skulle bidra med lokaler.²

När vårdvalet inom primärvården infördes 2010 lades ungdomsmottagningarna som ett tilläggsuppdrag till landstingets primärvårdsförvaltning.³ Landstingsstyrelsen⁴ var då ansvarig nämnd både som huvudman och beställare av primärvård och som vårdgivare, det vill säga utförare av primärvård i egen regi. På tjänstemannanivå organiserades de två funktionerna i Beställarenheten vid landstingets kansli (nuvarande Vårdvalsenheten) respektive primärvårdsförvaltningen.

Verksamheten vid ungdomsmottagningarna reglerades genom årliga överenskommelser mellan Beställarenheten och primärvårdsförvaltningen. Av den första överenskommelsen framgår att verksamheten bedrivs som en enhet inom primärvårdens verksamhetsområde och utgör ett särskilt uppdrag enligt Vårdval Västernorrland.⁵ En närmare beskrivning av ungdomsmottagningarnas verksamhet ges i avsnitt 5.2.

2011 införde fullmäktige en ny förtroendemannaorganisation där den nybildade Folkhälso- primärvårds- och tandvårdsnämnden fick vårdgivaransvaret för den primärvård som landstinget bedriver i egen regi. Landstingsstyrelsen var fortsatt huvudman och beställare av primärvården i länet.

5.1.1 Har styrelsen säkerställt att ungdomsmottagningarna har ett tydligt uppdrag?

De årliga överenskommelserna mellan Vårdvalsenheten och primärvårdsförvaltningen upphörde att tecknas från och med 2014. Vi har i granskningen inte kunnat finna några förklaringar i form av principiella förändringar i regelboken för vårdvalet eller andra beslut av fullmäktige. Budgeten för verksamheten (12,1 Mkr) ingår också fortsatt i primärvårdsramen till Regionstyrelsen och fördelas till verksamheten genom månatliga utbetalningar från Vårdvalsenheten.

Som en följd av att en giltig uppdragsöverenskommelse saknas finns det inte en plan för styrelsens löpande uppföljning av verksamheten, inte heller en plan för kontroll av att verksamheten uppfyller krav i lagar och andra författningar. Någon

² Landstingsstyrelsen, 2008-06-10, § 165

³ Vårdval Västernorrland, Regelbok för godkännande, sidan 28, beslutad av Landstingsfullmäktige 2009-11-25, § 174

⁴ Landstingsstyrelsen namnändrades till Regionstyrelsen från och med 2017-01-01.

⁵ Överenskommelse Ungdomsmottagningsverksamhet, diarienummer 11LS205-1

uppföljning av det verksamhetspecifika resultatet har inte genomförts från styrelsens sida sedan 2014 och ungdomsmottagningarna berörs inte i verksamhetsberättelsen för vårdvalet eller någon annan återrapportering till styrelsen.

Kommentar

Det finns idag ingen gällande reglering eller styrning av verksamheten vid ungdomsmottagningarna. Styrelsen har inte heller utövat sitt ansvar för uppföljning och kontroll av verksamheten. Detsamma gäller enligt uppgift de andra verksamheterna som benämns som särskilda uppdrag i regelboken: 1177 Vårdguiden på telefon, Psykologmottagning för föräldra- och barnhälsovården samt Familjecentral. Vi bedömer därmed att styrelsen har brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen (6 kap. 7 §).

5.2 Folkhälso- primärvårds- och tandvårdsnämndens ansvar för styrning, uppföljning och kontroll av ungdomsmottagningarna i egenskap av vårdgivare

Enligt reglementet ska nämnden leda och samordna landstingets angelägenheter för den landstingsdrivna primärvården. Det innebär att inom detta område ska nämnden fullgöra de uppgifter som landstinget har i egenskap av vårdgivare.⁶

Ungdomsmottagningarna har inte inordnats i nämndens och primärvårdsförvaltningens styrning, uppföljning och kontroll. De övergripande styrkortet berör inte ungdomsmottagningarna och mottagningarna har inte uppmanats att upprätta styrkort sedan 2014. Det saknas rutiner för att återrapportera ungdomsmottagningarnas verksamhetspecifika resultat till nämnden.

Kommentar

Det finns inga principiella skillnader i nämndens vårdgivaransvar för de landstingsdrivna hälsocentralerna och ungdomsmottagningarna. Vi kan inte se att nämnden har utövat en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av ungdomsmottagningarna och har därmed brustit i sitt ansvar.

5.2.1 Finns det rutiner vid ungdomsmottagningarna som säkerställer att samverkan möjliggörs med andra vårdgivare, socialtjänsten och myndigheter?

Ungdomsmottagningarnas uppdrag har tidigare reglerats i särskild överenskommelse tillsammans med en kravspecifikation (se avsnitt 5.1.1). Uppdraget har enligt de intervjuade legat i linje med de policydokument som *Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar (FSUM)* har utarbetat. Dessa har föreningen under 2015 ersatt med en handbok och riktlinjer för verksamheten.⁷

⁶ Reglemente för Regionstyrelsen, Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden och Hälso- och sjukvårdsnämnden, fastställt av fullmäktige 2016-11-24, § 218

⁷ Dokumenten finns tillgängliga på webbplatsen för Föreningen för Sveriges ungdomsmottagningar: www.fsum.org

Verksamhetens syfte, som det tidigare har formulerats i överenskommelsen, är att främja ungdomars fysiska, reproduktiva och psykiska hälsa samt att förebygga och tidigt upptäcka fysisk och psykisk ohälsa. Ungdomsmottagningar ansvarar enligt handboken för psykisk *hälsa*, vid psykisk ohälsa ska ungdomen vid behov remitteras till vårdcentral eller barn- och ungdomspsykiatri/vuxenpsykiatri. Ungdomsmottagningar är enligt handboken inte en remissinstans utan ska ses som ett komplement till övrig hälso- och sjukvård, dit ungdomar söker på eget initiativ och egna villkor.

Enligt de intervjuade innebär uppdragets karaktär att reglerna om samordnad individuell planering⁸ (SIP) med specialistvården och socialtjänsten i praktiken inte varit tillämpliga. Ungdomsmottagningarna har inget behandlande uppdrag kring psykisk ohälsa och hänvisar därför vid behov ungdomarna vidare till vårdcentral/hälsocentral eller specialistvården. Av den tidigare kravspecifikationen framgår att ungdomsmottagningarna ska ha kuratorer och/eller psykologer knutna till verksamheten. Psykologiska behandlingsinsatser kan göras i form av kortare eller längre terapier av kris-, stöd- och/eller insiktsbetonad karaktär. Verksamheten har tidigare haft en anställd psykolog i Sundsvall. Enligt de intervjuade arbetade psykologen tillsammans med kuratorerna utifrån ett salutogent perspektiv, vilket innebär att de mer fokuserar på vilka faktorer som orsakar och vidmakthåller hälsa än vad som orsakar sjukdom.

Av den tidigare kravspecifikationen framgår att ungdomsmottagningarna ska samverka med andra instanser och arbeta utåtriktat. Det utåtriktade arbetet rör både sexuell och reproduktiv hälsa och psykisk ohälsa. De intervjuade bedömer att 10-20 procent av arbetet är utåtriktat. Verksamheten ger bland annat följande exempel på det utåtriktade arbetet i länet:

- Årliga studiebesök för klasser vid länets högstadieskolor.
- Medverkan kring suicidprevention i de kommuner som har ett sådant organiserat arbete.
- Medverkan i olika arrangemang i kommunerna som berör ungdomar, till exempel Pride-festivaler och olika rekryterings- och utbildningsmässor.
- Träffar med nyanlända i samverkan med länets kommuner. Det mer specifika innehållet kan variera beroende på initiativ och prioriteringar i respektive kommun, till exempel har arbetet i Kramfors bland annat berört könsstämning.
- Medverkan i utbildning för samhällsinformatörer för nyanlända och för anställda vid gruppboenden.
- Samverkan genom samlokalisering med Ungdomsrådgivningen i Sundsvall och Samtalsbyrån i Örnsköldsvik.
- Medverkan i utbildningen på sjuksköterske- och barnmorskeprogrammen.
- Samverkan i ett länsnätverk och ett nätverk för de fyra nordligaste landstingen kring frågor om HIV och sexuellt överförbara infektioner (STI).
- Samverkan med ungdomsmottagningarna i Jämtland kring regionala konferenser.

⁸ Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), 16 kap. 4 § (tidigare 3 f §)

Kommentar

Vi bedömer, utifrån en översiktlig granskningsinsats, att ungdomsmottagningarna samverkar inom de ramar som tidigare givits verksamheten.

Utifrån våra intervjuer bedömer vi att det finns två utvecklingsområden kring samverkan. Vi menar att en genomlysning av ungdomsmottagningarnas uppdrag avseende psykisk ohälsa hos barn och unga bör genomföras utifrån ett helhetsperspektiv där ungdomsmottagningarnas särart och även övriga uppdrag inom första linjens vård för barn och unga med psykisk ohälsa vägs in. Vi har också noterat att det pågår en nödvändig diskussion i landstinget om hälsocentralernas/vårdcentralernas uppdrag och resurser utifrån den ökande andelen unga med psykisk ohälsa.

Det andra området rör ungdomsmottagningarnas samverkan med kommunerna där graden av samverkan varierar, liksom samverkansfrågorna. Här har Regionstyrelsen ett ansvar i egenskap av huvudman för verksamheten. Vi ser därför gärna att styrelsen tar initiativ till en ny genomlysning av verksamheten tillsammans med kommunerna.⁹ Det har också ifrågasatts om avtalen som ursprungligen tecknades med respektive kommun fortfarande är ändamålsenliga. Avtalen med kommunerna reglerar främst driften och berör inte samverkansformerna närmare, två av avtalen har reviderats under senare år.

5.2.2 Genomför ungdomsmottagningarna egenkontroll av verksamheten i syfte att följa upp och utvärdera verksamheten?

Den tidigare kravspecifikationen för ungdomsmottagningarna innefattade åtta kvalitetsindikatorer som skulle följas upp. Dessa rörde tillgängligheten till olika personalkategorier, högstadieskolornas studiebesök samt om ungdomarna har tillfrågats om riskbruk av alkohol och om utsatthet för våld.

Uppföljningen av tillgänglighet till kurator och barnmorska genomförs varje måndag utifrån det fastställda måttet ”tredje tillgängliga tid” (T3). Läkare finns tillgänglig cirka en gång per månad och kan därför inte mätas på samma sätt. Tillgängligheten till barnmorska, kurator och läkare har sedan 2016 förbättrats med stöd av tillfälliga stimulansmedel inom ramen för den nationella satsningen på ungdomsmottagningar.¹⁰

Högstadieskolornas studiebesök vid ungdomsmottagningarna följs upp terminsvis, liksom ungdomsmottagningarnas övriga utåtriktade verksamhet.

Frågor om riskbruk av alkohol och om utsatthet för våld (med flera frågor) ska enligt ungdomsmottagningarnas rutiner fångas upp i hälsosamtal (så kallade UM-samtal) en gång per år, eller oftare vid behov. Svaren bemöts genom *motiverande samtal*, en metod som alla anställda har fått utbildning i. Uppföljningen försvåras enligt de intervjuade av att journalanteckningarna måste granskas manuellt.

⁹ Se bland annat rapporten Psykisk hälsa på ungdomsmottagningen - en kartläggning av Sveriges ungdomsmottagningar, Projektet *Uppdrag Psykisk hälsa* (SKL och Socialdepartementet) samt handboken och riktlinjerna som FSUM har utarbetat.

¹⁰ Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa 2016, Överenskommelse mellan staten och Sveriges kommuner och landsting

Härutöver följs verksamheten upp genom nationella och lokala patientnöjdhetenkäter samt deltagarenkäter för den utåtriktade verksamheten. Verksamheten deltog under 2016 i en nationell kartläggning av ungdomsmottagningarnas verksamhet (se fotnot föregående sida) och deltar också återkommande i olika forskningsprojekt vid universiteten.

Rapportering av det verksamhetsspecifika resultatet har under senare år inte efterfrågats av Folkhälso- primärvårds- och tandvårdsnämnden.

Enligt det nya avtalet med Örnsköldsviks kommun återrapporterar ungdomsmottagningen verksamheten var fjärde månad till berörd nämnd i kommunen.

Kommentar

Vi bedömer att ungdomsmottagningarna i huvudsak följer upp och utvärderar verksamheten inom de ramar som tidigare givits verksamheten.

6 Revisionell bedömning

Vi har kunnat konstatera betydande brister i styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten vid ungdomsmottagningarna, både från Regionstyrelsens och Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämndens sida.

Det finns sedan 2014 ingen reglering eller styrning av verksamheten vid ungdomsmottagningarna. Regionstyrelsen har som huvudman och beställare inte heller utövat sitt ansvar för uppföljning och kontroll av verksamheten. Styrelsen har därmed inte säkerställt att ungdomsmottagningarna har ett tydligt uppdrag och att verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda krav. Styrelsen har således brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen.

Vi bedömer, utifrån en översiktlig granskningsinsats, att ungdomsmottagningarna bedriver en ändamålsenlig samverkan inom de ramar som tidigare givits verksamheten. Vi kan inte se att Folkhälso-, primärvårds- och tandvårdsnämnden, som ansvarig utförare och vårdgivare, medverkat till detta genom en aktiv styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten.

Härnösand 2017-06-14

Anders Emnegard
Certifierad kommunal revisor