



Mia Reuterborg

046-359 47 47

mia.reuterborg@lund.se

Utbildningsnämnden

Yttrande över Kommunrevisionens uppföljande granskning av elevhälsan

Sammanfattning

På uppdrag av Lunds kommuns förtroendevalda revisorer har EY genomfört en uppföljning av den granskning av elevhälsan som genomfördes 2015. Med anledning av vad som framkommit i genomförd uppföljning ger kommunrevisionen tre rekommendationer till Utbildningsnämnden:

- Besluta om vilka samverkansformer som ska bestå, utvecklas eller avvecklas
- Se till att det blir större fokus på samlad analys som ska ligga till grund för beslut om åtgärder i samband med uppföljning och planering av elevhälsans arbete och roll inom det systematiska kvalitetsarbetet
- Snarast se till att det skapas samsyn kring begreppet likvärdighet i skollagens mening

Föreliggande tjänsteskrivelse utgör svar på av kommunrevisionen delgivna rekommendationer.

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse den 28 januari 2020 dnr UN 2019/0643 (denna skrivelse)

Missiv Uppföljning av granskning av elevhälsan 2015, 23 oktober 2019

Uppföljning av granskning av elevhälsan 2015, 23 oktober 2019

Barnets bästa

Barns rättigheter ska beaktas vid alla kommunala beslut, med hjälp av Lunds kommuns Barnchecklista. I att beakta barns bästa ingår exempelvis att beakta barns psykiska och fysiska välbefinnande, tillämpa aktuell kunskap om barns levnadsvillkor, samverka med relevanta aktörer och att ha barnperspektiv. Elevhälsans uppdrag enligt författning överensstämmer med detta. En utveckling av elevhälsan innebär därmed att barns bästa beaktas.

2020-01-28

Diarienummer

UN 2019/0643

Ärendet

Revisorernas rekommendationer

Kommunrevisionen har gjort en uppföljning av den granskning av elevhälsan som genomfördes 2015. Utbildningsnämnden rekommenderas av Lunds kommuns revisorer att:

- Besluta om vilka samverkansformer som ska bestå, utvecklas eller avvecklas.
- Se till att det blir större fokus på samlad analys som ska ligga till grund för beslut om åtgärder i samband med uppföljning och planering av elevhälsans arbete och roll inom det systematiska kvalitetsarbetet.
- Snarast se till att det skapas samsyn kring begreppet likvärdighet i skollagens mening.

Nedan anges svar kopplat till respektive rekommendation. Flera av rekommendationerna har riktats till både Utbildningsnämnden och Barn- och skolnämnden. I flera fall finns en samsyn varför yttrandet i delar är lika för båda granskade nämnder.

Utbildningsnämndens yttrande

Samverkan mellan förvaltningarna

Samverkan mellan Utbildningsförvaltningen och Barn- och skolförvaltningen i elevhälsofrågor finns eller har funnits i två olika avseenden:

- Skolförvaltningarna har sedan många år *gemensamma funktioner för utövande av medicinskt ledningsansvar* inom den medicinska och psykologiska delen av elevhälsan.
- Förvaltningarna har under en period haft ett *gemensamt forum* för samordning av vissa elevhälsofrågor.

Gemensamma funktioner för medicinskt ledningsansvar

Utbildningsförvaltningen och Barn- och skolförvaltningen har tre gemensamma funktioner inom området elevhälsa: skolöverläkare (0,5 årsarbetare), skolpsykolog (0,2 årsarbetare) och skolsköterska (1,0 årsarbetare). De två förstnämnda tjänsterna är inrättade för att, efter överlåtelse från verksamhetschef¹, utöva medicinskt ledningsansvar för de hälso- och sjukvårdsinsatser som utförs av skolläkare, skolsköterskor och skolpsykologer på skolorna. De tre tjänsterna är centralt placerade inom Utbildningsförvaltningen. I Utbildningsför-

¹ Här avses den lagstadgade titeln verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen.

2020-01-28

Diarienummer

UN 2019/0643

valtningens nuvarande reglemente står att "Utbildningsnämnden har samordningsansvar för skolhälsovården", och det är dessa tre tjänster som åsyftas. Utbildningsförvaltningen och Barn- och skolförvaltningen är överens om att det är ändamålsenligt att fortsatt ha dessa funktioner gemensamt, men att anställningsformerna eventuellt behöver justeras. Enligt 4 kap. 5 § hälso- och sjukvårdsförordningen får verksamhetschefen överlåta de uppgifter som kräver medicinskt eller psykologisk sakkompetens vidare till en sakkompetent person vilken är *anställd hos samma vårdgivare*. Problematiken här kommer av att nämnden är att förstå som vårdgivare. Om verksamhetschef överlåter ansvar till sakkompetent person inom *annan nämnd* motsvarar detta därmed att överlåta ansvar till *annan vårdgivare*.

Beslut om revidering av reglementena behöver dock avvaktas, då ett av förslagen är att kommunstyrelsen ska utgöra anställande myndighet, vilket har betydelse för frågan.

Gemensamt forum för samordning

Skollagens skrivning om en *samlad* elevhälsa åsyftar samordning inom en skola, dels mellan de olika professionerna i elevhälsoteamet, dels mellan elevhälsoteamet och den pedagogiska personalen på skolan (prop. 2009/10:165 s. 276-277). Denna samverkan benämns intern samverkan. Ett viktigt uppdrag för elevhälsoteamet på en skola är att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Av Socialstyrelsens och Skolverkets gemensamma stödmaterial *Vägledning för elevhälsan* framgår följande exempel på syftet med den interna samordningen:

"Syftet med en samlad elevhälsa är bland annat att den ska resultera i beslut om specialpedagogiska insatser för den enskilda eleven. Personal med specialpedagogisk kompetens kan utifrån de uppgifter som finns om elevens hälsa, sociala situation med mera på ett tidigt stadium möta eleven i skolsvårigheter och skapa förutsättningar för lärandet." (s. 32).

Skolan behöver också samverka med andra myndigheter och samhällsfunktioner för att stödja eleverna, exempelvis hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Denna samverkan benämns extern samverkan i styrdokumentet.

I revisionsrapporten *Granskning av elevhälsan* (2015) föreslog Kommunrevisionen en "samordning på övergripande nivå inom elevhälsans respektive delar, och mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten" (Kommunrevisionens skrivelse daterad 2015-11-10, s. 2). Som en följd av denna rekommendation bildade skolförvaltningarna en gemensam arbetsgrupp i syfte att klarlägga i vilka avseenden det vore ändamålsenligt med en samordning på

2020-01-28

Diarienummer

UN 2019/0643

övergripande nivå. Det behövde också utredas hur en samordning på övergripande nivå kunde utformas för att stödja rektor, utan att åsidosätta rektors ansvar och befogenheter enligt skollagen att besluta om skolans inre organisation och leda skolans inre arbete, där elevhälsoarbetet utgör en central del. Arbetsgruppen genomförde bland annat en enkätundersökning med all elevhälsopersonal och alla skolledare i kommunen, för att undersöka behovet av en samordning på övergripande nivå. Arbetsgruppen kom fram till att det vore ändamålsenligt att på övergripande nivå samordna följande:

- viss gemensam kompetensutveckling i elevhälsofrågor för elevhälsoteam och skolledare,
- uppföljning av elevhälsan till huvudmannen samt
- enskilda utrednings- och utvecklingsuppdrag gällande elevhälsan eller elevhälsoarbetet.

Förvaltningarnas förslag godkändes av nämnderna i januari 2017 och ett gemensamt forum på ledningsnivå för samordning inom och mellan förvaltningarna inrättades, benämnt *Styrgrupp för samordning av elevhälsa* (dnr UN2017/0176). Forumet bestod av representanter från respektive förvaltnings ledningsgrupp. Barn- och skolförvaltningen trädde ur forumet i september 2018.

Utbildningsförvaltningen har fortsatt med forumet för samordning av ovanstående inom förvaltningen. Utbildningsförvaltningen och Barn- och skolförvaltningen inrättar på nytt ett gemensamt forum på ledningsnivå för samverkan i elevhälsofrågor mellan förvaltningarna, med start våren 2020.

Större fokus på en samlad analys

Lunds kommuns revisorer rekommenderar Utbildningsnämnden att "Se till att det blir större fokus på samlad analys som ska ligga till grund för beslut om åtgärder i samband med uppföljning och planering av elevhälsans arbete och roll inom det systematiska kvalitetsarbetet."

Vid Skolinspektionens senaste tillsyn av skolhuvudmannen Lunds kommun bedömdes Utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete leva upp till författningarnas krav (dnr 2018/0296). Skolinspektionen ger följande beskrivning av huvudmannens ansvar för att styra och utveckla utbildningen (i detta fall gymnasieskolan):

"Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att verksamheten uppfyller alla lagar, förordningar och föreskrifter. Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i gymnasieskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultaten och resultaten avseende tryggheten

2020-01-28

Diarienummer

UN 2019/0643

och studieron vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måluppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder. Kompetensutveckling kan vara en sådan åtgärd." (Skolinspektionens bedömningsunderlag gymnasieskola, s 2)

En av de faktorer som bedöms inom detta område är just förmågan att analysera och att vid behov besluta om utvecklingsåtgärder utifrån analyserna:

"Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, för att säkerställa en likvärdig utbildning, och dokumenterar de beslutade åtgärderna." (Skolinspektionens bedömningsunderlag gymnasieskola, s. 2).

Det är dock nödvändigt att regelbundet se över rutinerna för det systematiska kvalitetsarbetet, där analysen utgör en central del, för att se till att det är ändamålsenligt för nämnd och verksamhet samt att det är effektivt. Vår bedömning är att det görs analyser som vid behov ligger till grund för beslut om åtgärder, men att analyser och åtgärder kan dokumenteras tydligare. Efter kommunrevisionens granskning (april-maj 2019) fattade Utbildningsnämnden i juni beslut om nya nämndmål och utvecklingsområden (dnr UN2019/0399). Ett utvecklingsarbete inleddes därefter för att anpassa det systematiska kvalitetsarbetet till de nya nämndmålen. Hittills har uppföljning/indikatorer och rapporteringstillfällen justerats och utökats. Kommunrevisionens rekommendation kommer att beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Samsyn kring begreppet likvärdighet

Det föreligger samsyn kring begreppet likvärdighet i skollagens mening - både Utbildningsförvaltningen och Barn- och skolförvaltningen definierar likvärdighet i enlighet med skollagen. I 1 kap. 9 § skollagen står att utbildningen ska vara likvärdig. Skolan ska även vara kompensatorisk, dvs. skolan ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov och uppväga skillnader i deras förutsättningar att nå utbildningens mål genom extra anpassningar och särskilt stöd samt genom andra stödinsatser, exempelvis från elevhälsan (1 kap. 4 § 2 st; 3 kap. 2 §; 3 kap. 5-12 §§ skollagen). Vad gäller elevhälsan innebär skollagens likvärdighetsbegrepp att bemanning och insatser ska anpassas till elevernas behov på den enskilda skolenheten.

2020-01-28

Diarienummer

UN 2019/0643

Stefan Norrestam
Utbildningsdirektör

Mia Reuterborg
Utvecklingsledare

Ordförandes förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår besluta

att överlämna förvaltningens tjänsteskrivelse till kommunrevisionen som yttrande över "Uppföljande granskning av elevhälsan".

Beslut expedieras till:
Kommunrevisionen
Akten