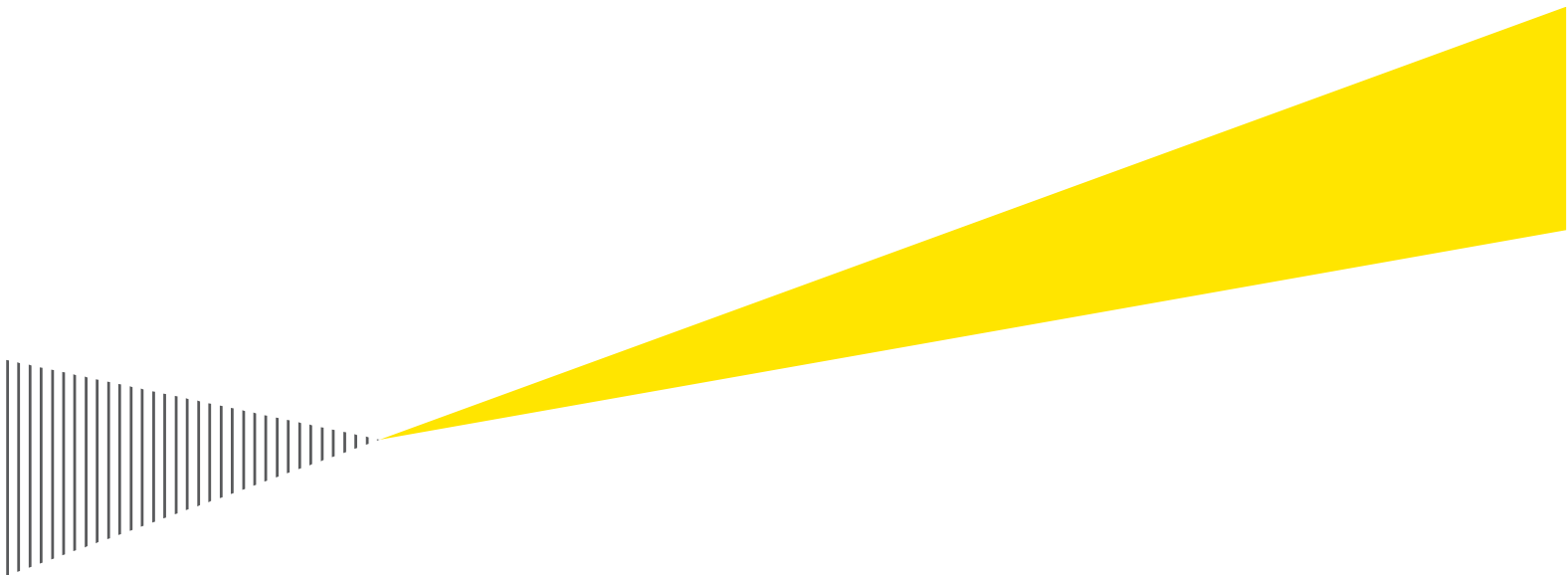


Lunds kommun

Uppföljning av Granskning av elevhälsan
2015



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	3
1.4. Revisionskriterier.....	4
2. Granskningsresultat	6
2.1. Tidigare kartläggningar och arbete	6
2.2. Styrning och organisering av elevhälsan	7
2.3. Elevhälsans kvalitetsarbete	12
2.4. Tillgång till elevhälsans resurser.....	14
3. Bedömningar och rekommendationer	17
3.1. Bedömningar och svar på revisionsfrågor	17
3.2. Rekommendationer	19
Källförteckning	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun genomfört en uppföljning av granskningen av elevhälsan 2015. Den uppföljande granskningen syftar till att följa upp hur barn- och skolnämndens och utbildningsnämndens arbete har fortlöpt med utgångspunkt i de iakttagelser, bedömningar och rekommendationer som framhölls i tidigare genomförd granskning. Det är vår sammanfattade bedömning att berörda nämnder ännu inte har säkerställt att elevhälsan i Lunds kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Våra bedömningar grundas på att:

Utbildningsnämnden har i enlighet med kommunfullmäktiges uppdrag kartlagt förutsättningarna för en förbättrad elevhälsa. Därtill har det beslutats om en organisation och resurser för samordning av elevhälsa för de dåvarande tre nämnderna. Vi bedömer att nämnderna delvis har vidtagit åtgärder i enlighet med rekommendationerna som framhölls i tidigare granskning. Däremot bedömer vi det saknas uppföljning av vilket resultat genomförda förändringar resulterat i.

Det förekommer goda exempel på lokal samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper inom skolnämnderna. Denna samverkan är beroende av hur enskilda skolenheter väljer att organisera sin elevhälsa. Granskningen har visat att skolnämnderna har delade uppfattningar om syftet med en nämndövergripande samordning som de tre tidigare skolnämnderna beslutat om och att det förekommer lagmässiga tveksamheter kring vilka funktioner och vilket ansvar som kan och ska samordnas. Vi bedömer att lagmässiga tveksamheter bör utredas och diskussioner kring nämndernas samverkan bör initieras för att komma till beslut kring vilken organisatorisk samordning som ska bestå, avvecklas och/eller utvecklas.

Vi har noterat att det den systematiska uppföljningen av elevhälsans kvalitetsarbete sker i olika utsträckning inom de berörda nämnderna. Utbildningsnämndens uppvisar en tydlig struktur för hur uppföljning och åiterrapportering av elevhälsans kvalitetsarbete ska ske genom kvalitetsanalyser och kvalitetsdialoger. Utvecklingsarbete avseende barn- och skolnämndens former för och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet har efter omorganisation delvis avstannat.

Skolnämnderna har olika sätt att resonera kring likvärdighet och det finns olikheter avseende elevernas tillgång till elevhälsa. Vi bedömer att nämnderna behöver säkerställa att rektor fördelar resurserna som avser elevhälsan på lika förutsättningar samt att nämnderna systematiskt följer upp resultatet av detta.

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden att:

- ▶ Besluta om vilka samverkansformer som ska bestå, utvecklas eller avvecklas.
- ▶ Se till att det blir större fokus på en 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.

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden att:

- ▶ Se till att pågående arbete med att utveckla elevhälsan och vilka resurser som finns att tillgå tydligt kommuniceras i förvaltningens linjeorganisation.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

År 2015 genomfördes på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun en granskning av styrning och organisering av den kommunala elevhälsoverksamheten. Det övergripande syftet med granskningen var att bedöma huruvida elevhälsan bedrevs på ett ändamålsenligt sätt. Särskilt fokus riktades mot grund- och gymnasieskola. Vid tiden för granskningen var kommunens huvudmannaskap för skolan fördelat på två barn- och skolnämnder och en utbildningsnämnd.

De förbättringsområden/rekommendationer som identifierades i granskningen rörde ansvar för ledning och styrning, rapportering av det systematiska kvalitetsarbetet samt organiserad samordning på övergripande nivå. Nämnderna rekommenderades att snarast agera på ett, av kommunfullmäktige beslutat, uppdrag att kartlägga förutsättningarna att förbättra elevhälsan samt att skyndsamt fatta beslut om organisering av kommunens resursskolor. Dessutom rekommenderades barn och skolnämnderna utvärdera formen för psykosocialt stöd.

Sedan granskningen 2015 har de två barn- och skolnämnderna upphört och en ny samlad barn- och skolnämnd bildats. Ny nämnd och skoldirektör tillträdde den 1 januari 2018.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Lunds kommuns förtroendevalda revisorer beslutade i mars 2019 om en granskning som syftar till att följa upp hur berörda nämnders arbete har fortlöpt med utgångspunkt i de iakttagelser, bedömningar och rekommendationer som framhölls i Granskning av elevhälsan i Lunds kommun 2015. Revisionsfrågorna är:

- ▶ På vilket sätt har nämnderna arbetat med rekommendationerna i *Granskning av elevhälsan* från 2015?
- ▶ Hur säkerställer nämnderna en ändamålsenlig och i tillräcklig grad likvärdig elevhälsa för eleverna i kommunens skolor och förskolor?
- ▶ Finns det ändamålsenliga former för uppföljning och återrapportering av elevhälsans systematiska kvalitetsarbete?
- ▶ Hur ser former för organiserad samordning mellan elevhälsans respektive delar och mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten ut?
- ▶ Möter nämndernas organisering av psykosocialt stöd elevernas behov och krav?

1.3. Genomförande

Uppföljningen avgränsas till grundskola och gymnasieskola. Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer med tjänstepersoner och nämndernas presidium (se källförteckning). Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

Granskningen är genomförd mars 2019 – augusti 2019.

1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk och riktlinjer. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Skollagen
- ▶ Socialstyrelsens och Skolverkets vägledning för elevhälsan (2016)
- ▶ Skolverkets allmänna råd för arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (2014)
- ▶ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet
- ▶ Kommunfullmäktiges mål

Elevhälsoverksamheten styrs av flera regelverk; förutom skollagen och övriga styrdokument för skolan är bland annat hälso- och sjukvårdslagen (HSL) tillämplig¹.

1.4.1. Skollagen

Enligt Skollagens första kapitel 8 § ska alla elever, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden ha lika tillgång till utbildning.

Elevhälsans önskade inriktning har under senare år tydliggjorts i skollagen. Här påtalas framför allt att verksamheten ska präglas av hälsofrämjande och förebyggande arbete, samt ett stödande arbete avseende elevens utveckling mot målen (2 kap. 25 §):

Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.

I skollagens tredje kapitel 8 § anges även elevhälsans roll i förhållande till enskilda elevers behov av särskilt stöd:

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

¹ Andra regelverk som ska beaktas är framför allt patientsäkerhetslagen, patientdatalagen, offentlighets- och sekretesslagen, läroplan (Lgr 11), personuppgiftslagen, förvaltningslagen och arbetsmiljölagen.

1.4.2. Vägledning för elevhälsan

I Socialstyrelsens och Skolverkets vägledning för elevhälsan från 2016 anges att huvudmannens ansvar bland annat inbegriper att:

- ▶ Kontinuerligt och systematiskt följa upp elevhälsans arbete som ett led i att ständigt utveckla skolverksamheten. För elevhälsan innebär det att följa upp och utvärdera hur dess arbetsinsatser skapar förutsättningar för eleverna att uppfylla både skolans kunskaps- och värdegrundsmål.
- ▶ Genomföra verksamheten på ett sådant sätt att de nationella målen uppnås, till exempel beslut om elevhälsans organisation, placering och anställningsvillkor för de anställda inom elevhälsan.
- ▶ Verksamheten har en adekvat kompetensförsörjning och ska erbjuda personalen kompetensutveckling med mera.
- ▶ Skriva avtal vid samverkan med andra huvudmän.

1.4.3. Skolverkets allmänna råd

I Skolverkets allmänna råd med arbetet för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (2014) anges att redan i ett tidigt skede i arbetet med att uppmärksamma behov av stödinsatser och extra anpassningar till en elev bör rektorn se till att elevhälsans kompetens tas tillvara. Dels för att stödja lärare och övrig skolpersonal i arbetet med anpassningar i olika lärmiljöer inom verksamheter och dels för skapa rutiner på skolenheten för att tidigt få information från lärare, övrig skolpersonal, elever och elevers vårdnadshavare om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd (s.21). Det anges även att det är viktigt att elevhälsans insatser förstärks om en elev efter en tids stödinsatser i form av extra anpassningar fortfarande inte utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen eller mot att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Då behöver stödet både intensifieras och ytterligare anpassas utifrån elevens behov. Om detta inte är tillräckligt kan eleven vara i behov av särskilt stöd (s. 24).

1.4.4. Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige har beslutat om fyra fokusområden med prioriterade mål som är strategiskt viktiga för att nå framgång inom respektive fokusområde. Fokusområdena är nya för 2019:

- ▶ Smartare Lund
- ▶ Höjd kvalitet och ett gott bemötande
- ▶ Ett starkt samhällsengagemang
- ▶ Ett grönt föredöme

Inom fokusområde "Smartare Lund" har kommunfullmäktige formulerat mål för utbildning och kunskap. Inom fokusområde "Ett starkare samhällsengagemang" har kommunfullmäktige formulerat mål om att skapa jämlika livsvillkor.

2. Granskningsresultat

2.1. Tidigare kartläggningar och arbete

2.1.1. Granskning av elevhälsan 2015

Vid revisionens granskning av elevhälsan 2015 bedömdes de båda barn- och skolnämnderna respektive utbildningsnämnden i mindre utsträckning utöva styrning inom elevhälsans område. Det framgick inte hur nämnderna förväntade sig att elevhälsan, i linje med skollagen, skulle verka i riktning mot ett förebyggande och hälsofrämjande arbete med bäring på elevens måluppfyllelse. Kvalitetsredovisningen saknade en beskrivning av kvalitetsarbetet och uppföljning av elevhälsans insatser med analys och förslag till förbättringar.

Granskningen framhöll vidare att det fanns en stor variation i elevhälsans förutsättningar, arbetssätt och ambitionsnivå. Elevhälsoresurserna var organiserade i olika former under olika ledning och det saknades organiserade former för samordning mellan elevhälsoprofessionerna samt mellan den samlade elevhälsan och den pedagogiska verksamheten på övergripande nivå. I budget 2015 beslutade kommunfullmäktige att en kartläggning av förutsättningarna att förbättra elevhälsan skulle genomföras. Vid tiden för granskningen hade denna ännu inte genomförts.

Följande förbättringsområden/rekommendationer identifierades i granskningen:

- ▶ Barn- och skolnämnderna samt utbildningsnämnden bör ta ett större ansvar för att styra och stödja verksamheterna med syfte att säkerställa en ändamålsenlig och i tillräcklig grad likvärdig elevhälsa för eleverna i kommunens skolor och förskolor.
- ▶ De tre nämnderna bör ta initiativ för att stärka rapporteringen kring det systematiska kvalitetsarbetet, och agera aktivt för att enheterna ska få nödvändigt stöd och kunna stärka det långsiktiga förbättringsarbetet inom elevhälsoområdet.
- ▶ De tre nämnderna bör gemensamt ta initiativ till, och ge förutsättningar för, att det finns nödvändiga former för organiserad samordning på övergripande nivå inom elevhälsans respektive delar, och mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten. Barn- och skolnämnderna bör vidare utvärdera i vilken mån den nuvarande formen för psykosocialt stöd möter behov och krav.
- ▶ De ovanstående rekommendationerna förutsätter en samlad nulägesbild av elevhälsan i Lunds kommun. Barn- och skolnämnd Lund Öster och Barn- och skolnämnd Lunds stad bör snarast agera på kommunfullmäktiges särskilda kartläggningsuppdrag kring elevhälsan. Den senare nämnden bör även skyndsamt fatta beslut om organiseringen av kommunens resursskolor.

2.1.2. Nämndernas yttranden utifrån granskningen

Efter granskningens genomförande översände revisorerna sin rapport för besvarande till bland annat socialnämnden, de två barn- och skolnämnderna samt utbildningsnämnden. Samtliga tre skolnämnder angav i sina yttranden att de avsåg förstärka styrning och uppföljning av elevhälsan genom beslut om nya nämndmål och indikatorer som mer direkt refererar till elevhälsans uppdrag. Barn- och skolnämnd Lund stad och utbildningsnämnden angav att de påbörjat och avsåg fortsätta att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med större fokus på analys, vilket beskrevs överskådligt i deras yttranden. Utbildningsnämnden beslutade om ett årligt återkommande informationsärende benämnt *Hälsoanalys*, som skulle omfatta uppföljning av elevers hälsa och elevhälsans insatser.

Skolnämnderna framhöll att kommunfullmäktiges uppdrag att kartlägga förutsättningarna för att förbättra elevhälsan skulle genomföras gemensamt under ledning av utbildningsnämnden. Det uppgavs även att skoldirektören i Lunds stad i oktober 2015 beslutade om ny organisation för resursskolorna, som innebar att de inte längre var egna enheter utan kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper.

Socialnämnden framhöll i sitt yttrande att en översyn resulterat i beslut om överflyttning av socionomresurserna till barn- och skolförvaltningarna från och med 2017.

2.1.3. Kartläggning av elevhälsan i Lunds kommun

Kommunfullmäktiges uppdrag att kartlägga förutsättningarna för att förbättra elevhälsan i Lunds kommun genomfördes under hösten 2015 och rapporterades till nämnderna i mars 2016. Kommunfullmäktige behandlade ärendet i augusti 2016.

Kartläggningen belyste frågeställningar om bemanning, organisering och central samordning. Avseende bemanning visade kartläggningen att varje skolenhet hade tillgång till samtliga yrkeskategorier, men att den faktiska tillgången varierade. Avseende likvärdighet betonades att begreppet inte betyder att tillgången till elevhälsa ska vara likadan utan att den ska vara lika vid behov och att behoven varierar inom och mellan skolor. Vid tiden för kartläggningen pågick en översyn av resursfördelningssystemet. Kartläggningen resulterade i ett underlag för hur en central samordning av elevhälsan skulle kunna utformas och vilket uppdrag en sådan funktion skulle kunna ha. De tre skolnämnderna beslutade utifrån kartläggningen att ge utbildningsförvaltningen i uppdrag att i samarbete med barn- och skolförvaltning Lund Öster samt barn- och skolförvaltning Lund stad utforma ett förslag på den samordnade elevhälsans uppdrag, organisering och bemanning.

2.2. Styrning och organisering av elevhälsan

2.2.1. Övergripande styrning

I barn- och skolnämndens och utbildningsnämndens respektive reglementen anges avseende elevhälsa (§ 3) att respektive nämnd *”fullgör de uppgifter som ankommer på vårdgivaren för den medicinska och psykologiska delen av elevhälsan inom sitt område”*. Vidare framgår att *”För respektive skolenhet utser nämnden en verksamhetschef samt en eller flera personer som är anmälningsansvariga enligt gällande hälso- och sjukvårdslagstiftning”*. I utbildningsnämndens reglemente (§ 1) framgår att nämnden har samordningsansvar för skolhälsovården, vilket inte anges i reglementet för barn- och skolnämnden.

Barn- och skolnämnden

Den 15 juni 2016 beslutade kommunfullmäktige att införa en samlad barn- och skolnämnd med gemensam förvaltning med målet att skapa en likvärdig förskola och skola för alla barn och elever samt att stärka barns och elevers förutsättningar att nå målen. De båda tidigare nämnderna upphörde 31 december 2017 och barn- och skolnämnden och ny skoldirektör tillträdde den 1 januari 2018. Då påbörjades arbetet med långsiktig strategisk utveckling, ledning och styrning. År 2018 arbetade barn- och skolförvaltningen främst med att kartlägga organisationens styrkor och verksamheternas behov i förhållande till de mål som beslutats för barn- och skolnämnden och dess förvaltning.

Barn- och skolnämnden har antagit tre utvecklingsmål för 2019. De indikatorer som beslutats för respektive mål rör främst meritvärde, andel elever som är behöriga till yrkesprogram och andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Utifrån respektive nämndmål beslutas aktiviteter. För ett av målen, *En likvärdig utbildning av hög kvalitet i Lunds kommuns förskolor*

och skolor, planeras att utifrån kartläggning säkerställa tillgång till elevhälsa för att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Den kartläggning som åsyftas är en utredning som genomfördes av förvaltningen under hösten 2018. Syftet var att kartlägga förvaltningens nuvarande tillgång till elevhälsa på ett övergripande plan utifrån "en samlad elevhälsa" samt att kartlägga nuvarande organisations styrning och ledning utifrån perspektiven rättssäkerhet, kvalitet och likvärdighet. Kartläggningen ska kompletteras med en extern granskning av förvaltningens lokala elevhälsa. Granskningen har dragit ut på tiden, men väntas bli klar under hösten 2019.

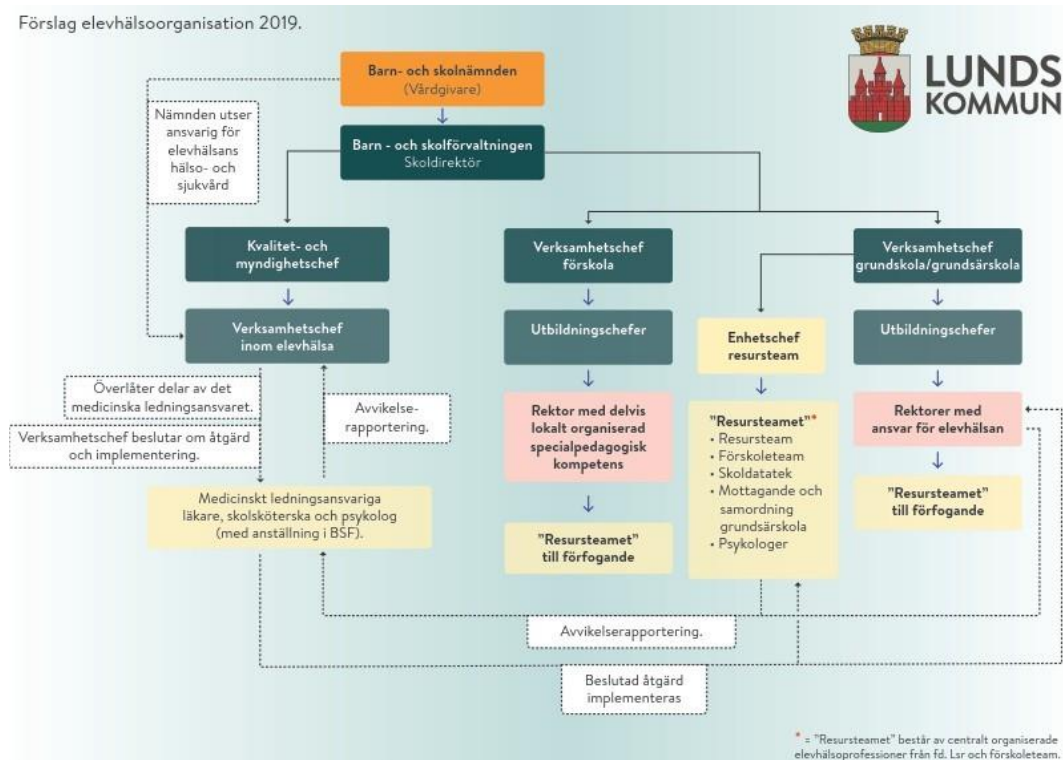
En ytterligare aktivitet utifrån samma nämndmål är att arbeta fram riktlinjer för arbetet med att främja närvaro och förebygga frånvaro i samtliga skolformer. Aktiviteterna följs upp vid årsanalys.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har antagit fem utvecklingsmål för 2019. Flertalet indikatorer har bäring på elevernas måluppfyllelse. Målet "Utveckla och förstärka arbetet för hållbar utveckling", syftar bland annat till att utveckla och förstärka arbetet med den sociala hållbarheten. Kopplat till detta betonas att eleverna ska känna sig trygga och må bra för att kunna ta till sig att den kunskap de behöver inför framtiden. I verksamhetsplanen nämns nämndens fokus på elevers upplevda stress. Målet följs upp genom indikatorer om bland annat självskattning av hälsa, stress samt frågor om trygghet, förhindra kränkningar och elevhälsa i Skolenkäten² och Lunds ungdomsenkät, LUNK³. Aktiviteter utifrån målen specificeras inte i verksamhetsplan.

2.2.2. Nuvarande organisation

Barn- och skolnämndens elevhälsoorganisation visualiseras i bilden nedan.



² Skolinspektionens årliga enkät till årskurs 5, 9 och år 2 på gymnasiet

³ Lunds ungdomsenkät genomförs i åk 5 och 8 och år 2 på gymnasiet. Enkäten ställer frågor om hälsa och livsstil, kunskaper och BFL (bedömning för lärande) samt skolan och omvärlden.

Det finns verksamhetschefer för förskola respektive grundskola/grundsärskola som är ansvariga för totalt sju utbildningsområden. I respektive utbildningsområde finns utbildningschef med underställda rektorer. Den lokala elevhälsans resurser ligger organisatoriskt till största del under rektor. Skolpsykologer är underställda utbildningschef. Vid vissa enheter finns det delar av elevhälsan som köps in av externa resurser. Det finns funktioner som är anställda att förlägga sin tjänst på mer än en skolenhet, exempelvis skolsköterskor och skolkuratorer.

Under verksamhetschef för grundskola/grundsärskola finns en pedagogisk resursenhet med specialpedagoger, psykologer, socionomer och lektor. Dessa resurser var tidigare organiserade under Lunds Skolors Resurscentrum (LSR) och i ett förskoleteam. Den pedagogiska resursenheten bildades i januari 2019 i syfte att utgöra ett stöd till rektorer och den lokala elevhälsan utifrån ett förebyggande och hälsofrämjande arbete. Stöd från enhetens resurser föregås av särskilt ansökningsförfarande och arbetar mot enheterna på organisatorisk nivå. Tidigare resursteam vid LSR arbetade i större utsträckning gentemot enskilda elever. Exempel på stöd som enheten erbjuder är lokalanpassningar och pedagogiska anpassningar. De har även i uppdrag att utarbeta riktlinjer för elevhälsans olika professioner.

På kvalitets- och myndighetsavdelningen finns en utsedd verksamhetschef som fullgör de uppgifter inom elevhälsan som lyder under hälso- och sjukvårdslagen.

Inom utbildningsnämndens verksamhet finns ansvar för elevhälsa främst på gymnasieskolan. Elevhälsans resurser är organiserade under rektor och biträdande rektor på respektive skolenhet. Det finns fem gymnasieskolor i förvaltningen. Samtliga fem rektorer ingår i förvaltningens ledningsgrupp. Inom utbildningsnämndens verksamhet köps ibland skolpsykolog in externt vid behov. Elevhälsans professioner arbetar på en och samma skolenhet med rektor eller biträdande rektor som närmsta chef, men kan ha sin sysselsättningsgrad förlagd på ett eller flera av de program som skolan ansvarar för.

Centralt i utbildningsförvaltningen finns en utvecklingsledare med särskilt uppdrag avseende elevhälsa. Underställd utbildningsdirektör finns också den samordnade skolhälsovården bestående av samordnande skolsköterska (100%), skolöverläkare (50%), skolpsykolog (20%) och utbildningsansvarig för sex- och samlevnadsundervisning (50%). Den samordnande skolhälsovården arbetar på uppdrag av de båda skolförvaltningarna och utsedda verksamhetschefer har överlåtit det medicinska ledningsansvaret till skolöverläkare och skolpsykolog. Utbildningsnämnden har utsett respektive rektor till verksamhetschef (HSL) för elevhälsan inom dess enheter.

2.2.3. Samordning av elevhälsan

De förtroendevalda revisorernas granskning av elevhälsan 2015 identifierade förbättringsområden avseende organiserad samordning av elevhälsan. Kartläggningen som genomfördes på uppdrag av kommunfullmäktige samma år resulterade i fortsatt uppdrag att ta fram förslag på uppdrag, organisering och bemanning för en samordnad elevhälsa.

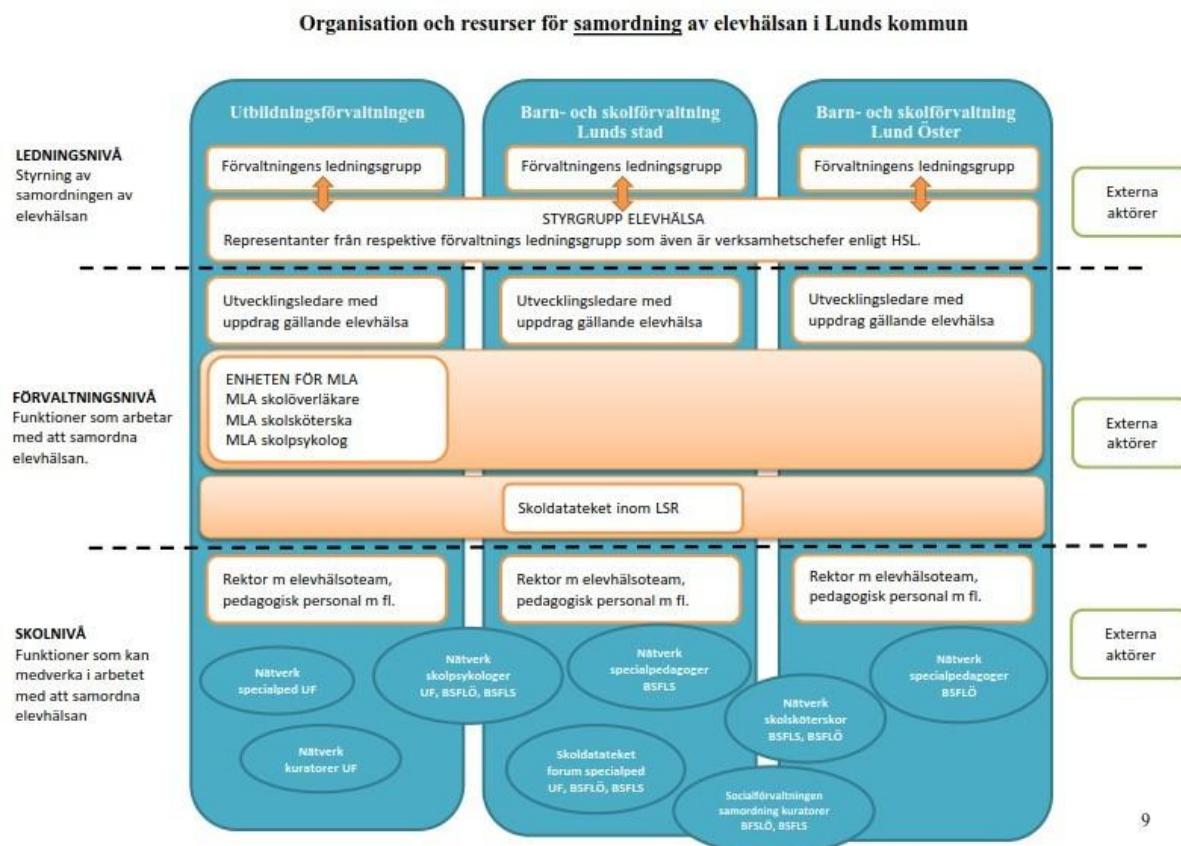
Förslag på organisation och resurser för samordning av elevhälsan antogs av berörda nämnder i februari 2017. Förslaget angav att följande uppgifter skulle samordnas centralt inom och mellan förvaltningarna:

- Uppföljning till huvudmannen/vårdgivaren
- Kompetensutveckling
- Utrednings- och utvecklingsuppdrag

Förslaget innebar att det inrättades en utökad samordning av elevhälsan inom befintlig organisation med hjälp av personal på förvaltningarnas kansli. På så sätt skulle elevhälsoarbetet fortsätta vara en integrerad del av skolans processer som leds av rektor, och

inte ett sidospår med extern styrning. Rektor/verksamhetschef skulle fortsätta ha det samlade ansvaret för elevhälsan och elevhälsoarbetet inom sitt område.

Organisation och resurser för samordning av elevhälsan beslutades enligt bild nedan.



Det inrättades en styrgrupp för elevhälsofrågor med representanter från respektive förvaltnings ledningsgrupp och en gemensam arbetsgrupp för kompetensutveckling med representanter från förvaltningsledning och elevhälsans professioner. Det utsågs också en utvecklingsledare med ansvar för elevhälsofrågor på varje förvaltning. Forum och nätverk för ökad likvärdighet och kvalitetsutveckling inom respektive elevhälsoprofession identifierades som resurs för utveckling- och utredningsarbete. Arbetsuppgifter utifrån det medicinska ledningsansvaret fortsatte utföras av de medicinskt ledningsansvariga.

I intervjuer med nämndernas förvaltningsledning och delar av nämndernas presidium framkommer att barn- och skolförvaltningen inte längre bemannar den förvaltningsövergripande styrgruppen för elevhälsa. Orsak till detta är att styrgruppen, i förvaltningens utredning av elevhälsan 2018, inte bedömdes ändamålsenlig eller nödvändig, varken utifrån syfte eller utifrån respektive nämnds ansvar i reglemente. Vid sakgranskning tillägger förvaltningen att detta framförallt handlar om att de inte kan ingå i en styrgrupp som ska leda ett arbete innan de har en klar uppfattning om vilka behov och utmaningar som verksamheten behöver stöd i.

Barn- och skolförvaltningens utredning från 2018 belyser också att det medicinska ledningsansvaret, som sedan tidigare är delegerat från verksamhetschef inom barn- och skolförvaltningen till personal inom den samordnade skolhälsovården i

utbildningsförvaltningen, inte är förenligt med gällande lagstiftning⁴. Detta då utbildningsnämnden utgör en annan vårdgivare och nämnd och således myndighet, vilket medför svårigheter avseende hantering av sekretesskyddade uppgifter.

Utredningen lyfter vidare frågan om huruvida det finns behov av samordnad skolhälsovård och elevhälsa på nämndsövergripande nivå. I barn- och skolnämndens (och utbildningsnämndens) reglemente framgår att de fullgör de uppgifter som ankommer på vårdgivaren för den medicinska och psykologiska delen inom sitt verksamhetsområde och i utredningens görs bedömning att de därmed behöver säkerställa att sådan kompetens finns inom organisationen så att ansvaret kan fullgöras. De intervjuade personerna från barn- och skolnämndens presidium anser att det borde vara en målsättning att nämnden ska ha ensam kontroll över sina verksamheter, utifrån vad de har ansvar för eftersom det finns flera förutsättningar som skiljer de båda skolnämnderna åt, exempelvis skolplikt.

Vid intervjuer med representanter från nämndernas presidium och förvaltningsledning framkommer att det saknas samsyn i vilka delar som nämnderna och förvaltningarna ska samverka kring. Samtliga betonar dock att samverkan har stor betydelse under barns och elevers väg genom utbildningen.

Intervjuade elevhälsoteam framhåller vikten av yrkesnätverk inom och mellan förvaltningarna. Det är mycket uppskattat med en samordnande funktion för skolsköterskor, vilket också efterfrågas bland övriga professioner. Skolkuratorer inom grundskolan övergick från anställning i socialförvaltning till anställning på barn- och skolförvaltningarna år 2017. Detta har medfört en mer enhetlig styrning utifrån skolans lagrum, men uppges också ha försvårat samverkan och tillgängligheten mellan skolan och socialtjänsten.

Förebyggande och hälsofrämjande arbete

Vid intervju med rektor och representanter från elevhälsoteam framkommer exempel på förebyggande och hälsofrämjande arbete. Det genomförs bland annat tidiga Anpassningar för hel klass eller skola i syfte att förebygga åtgärdande arbete i ett senare skede. Anpassningarna kan handla om att pedagoger varierar testsituationerna och/eller arbetar med elevernas placering i klassrummet. Det kan också handla om god planering av prov över läsåret och att verka för varierade redovisningsformer.

Flera förebyggande åtgärder inom grundskolan rör tät uppföljning av frånvaro. Det är av vikt att uppmärksamma frånvaromönster tidigt och att skapa och bibehålla kontakt med vårdnadshavare och ett samlat elevhälsoteam när det behövs. Ytterligare ett exempel på förebyggande och hälsofrämjande arbete är frukostklubbar där barn och vårdnadshavare bjuds in. Inom gymnasieskolan riktas särskilda förebyggande och hälsofrämjande åtgärder mot frånvaro och elevernas upplevda stress. Vid intervjuer framhålls studie- och yrkesvägledares samtal om möjliga vägar till fortsatta studier efter gymnasieskolan och skolsköterskors och skolkuratorers samtal om goda vanor kring kost, sömn och det sociala samspelet som exempel på åtgärder för att förebygga stress. Arbeta med elevers övergång mellan grundskola och gymnasieskola nämns som ett utvecklingsområde.

Skolsköterska erbjuder samtliga elever årliga hälsosamtal och kontakter vid behov övrig personal i elevhälsan eller berörd lärare utifrån vad som framkommer vid dessa. Det genomförs ingen aggregerad uppföljning av vad som framkommer vid hälsosamtalen.

Elevhälsoteamen har regelbundna möten med mentorer/pedagoger på skolan. Dessa handlar om enskilda elever, men syftet är också att skapa tid för samtal kring det förebyggande och

⁴ 4 kap 4 och 5 §§ hälso- och sjukvårdsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen.

hälsofrämjande arbetet. Samtliga intervjuade lyfter behovet av större fokus på detta istället för på åtgärdande arbete, vilket fortfarande överväger i deras arbete. Struktur för arbete med förebyggande och hälsofrämjande arbete varierar mellan skolor och på gymnasieskolan också mellan olika biträdande rektorers ansvarsområden.

Personal på olika nivåer i organisationen uppger en osäkerhet kring vilka resurser den lokala elevhälsan har att tillgå inom och utom barn- och skolförvaltningen. Inom utbildningsförvaltningen uppger intervjupersoner att behovet av elevhälsa finns inom enheten och att den centrala enheten kontaktas avseende skolhälsovård.

2.3. Elevhälsans kvalitetsarbete

Både inom hälso- och sjukvården och inom skolväsendet finns bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. Varje skola och förskola ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete där verksamheten planeras, följs upp och utvecklas i förhållande till de nationella målen. För elevhälsan innebär detta att följa upp och utvärdera hur dess arbetsinsatser skapar förutsättningar för eleverna att uppfylla både skolans kunskaps- och värdegrundsmål exempelvis genom analys och uppföljning av åtgärdsprogram och hälsosamtal.

I granskning av elevhälsan 2015 konstaterades att kvalitetsredovisning i mycket liten utsträckning innehöll uppgifter om elevhälsoverksamheten och att nämnderna fick knapphändig information om eventuellt systematiskt kvalitetsarbete rörande enheternas elevhälsa, vilket inte gav tillräckligt underlag för nödvändiga bedömningar och beslut avseende elevhälsans utveckling. Nämnderna rekommenderades i granskningen att ta initiativ för att stärka rapporteringen kring det systematiska kvalitetsarbetet.

2.3.1. Uppföljning och åiterrapportering

lakttagelser barn- och skolnämnden

Inom barn- och skolnämndens verksamhet dokumenteras det övergripande systematiska kvalitetsarbetet som skett under året i ett avsnitt i nämndens årsanalys. I avsnittet redovisas nämndens kvalitetsarbete utifrån kunskapsresultat, nyanlända elevers lärande, plan mot kränkande behandling, enheternas arbete med att anmäla, utreda och förhindra kränkande behandling, trakasserier eller sexuella trakasserier samt personalens kompetensutveckling.

Lunds kommun hör till de 25 procent av Sveriges kommuner som har högst värde jämfört med andra kommuner avseende exempelvis meritvärden, uppnådda kunskapskrav och behörigheter till yrkesprogram. Dock uppnår kommunen lägre resultat än förväntat när hänsyn tagits till elevernas förutsättningar utifrån bakgrundsfaktorer såsom föräldrars utbildningsnivå, andel nyinvandrade elever och elever med föräldrar i behov av ekonomiskt bistånd.

Årsanalysen lyfter också att enheternas arbete med upprättande av plan mot kränkande behandling inte innefattat analys av resultat med beslutade åtgärder i tillräcklig grad och att det råder stor osäkerhet kring förvaltningens processer för att anmäla, utreda och förhindra kränkande behandling och att fortsatt implementering är nödvändig. Årsanalysen beskriver översiktliga åtgärder som ska vidtas utifrån resultatet. Vid intervjuer med representanter från förvaltningsledningen uppges det saknas ett samlat kvalitetsarbete på huvudmannanivå. De anser att de behöver fördjupa analysen på huvudmannanivå och bygga ett arbete och en struktur för att möjliggöra detta. Förvaltningen deltar i Skolverkets samverkan för bästa skola som innefattar nulägesanalys och arbete med att identifiera metoder som förstärker styrkedjan och strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Även delar av barn- och skolnämndens presidium lyfter behov av mer struktur och information avseende det systematiska kvalitetsarbetet. De får information om arbetet i årsanalys och patientsäkerhetsberättelse samt i vissa informationsärenden. Vid intervju betonar delar av

nämndens presidium att de behöver hitta ett sätt att få uppföljning avseende elevhälsan med information om vilka insatser som genomförs och vad de får för effekter, detta för att få information om det är rätt saker som sker på enheterna. Den uppföljning och återrapportering som sker är ofta sammanställningar och snittsiffror och presidiet efterfrågar information om hur det ser ut på de olika skolenheterna avseende exempelvis psykisk ohälsa och frånvaro.

Det är planerat att nämndens presidium ska delta vid kvalitets- och resultatdialoger med skolenheterna. Det är ännu inte klarlagt vad dessa ska innehålla.

lakttagelser utbildningsnämnden

Inom utbildningsnämndens verksamhet är respektive skolenhet ålagd att dokumentera sitt systematiska kvalitetsarbete i en kvalitetsanalys för varje läsår. Kvalitetsanalyserna utgör ett ärende på utbildningsnämndens sammanträde och är ett av flera underlag som nämnden utgår från vid årlig kvalitetsdialog med respektive skolenhets ledningsgrupp. Kvalitetsanalyserna utgår från utbildningsnämndens mål och beskriver kvalitetsutvecklings- och kvalitetssäkringsaktiviteter och innehåller beskrivning av hur personal, elever och vårdnadshavare medverkar i kvalitetsarbetet. Ärendet till nämnd är en förvaltningsövergripande kvalitetsanalys med respektive skolas analys som bilaga.

Avseende elevhälsa redogör respektive skolenhet för sin bemanning av skolsköterska, skolpsykolog, skolkurator och specialpedagog inom elevhälsa och beskriver förutsättningarna för att arbeta förebyggande och hälsofrämjande under läsåret som avses. De ger exempel på förebyggande och hälsofrämjande insatser under läsåret samt vilka elevgrupper som har deltagit i dessa. Skolenheterna redogör särskilt för eventuella avvikelser kring elevers stress med analys av vad avvikelserna beror på samt vilka insatser som planeras eller har påbörjats för att åtgärda avvikelserna. Det finns även ett stycke om närvaro/frånvaro där skolenheten beskriver hur de arbetar med att främja närvaro och åtgärda frånvaro. Till varje kvalitetsanalys biläggs betygsstatistik, frånvarostatistik och enkätresultat från skolenkäten⁵ och Lunds ungdomsenkät (LUNK)⁶.

Den övergripande kvalitetsanalysen samlar informationen från skolornas kvalitetsanalyser och visar på skillnader i resultat. I februari/mars varje år sker kvalitetsdialoger där en representant från varje politiskt parti i utbildningsnämnden träffar samtliga skolenheter för fördjupad dialog kring det systematiska kvalitetsarbetet. Kvalitetsdialoger infördes 2016 och uppges vid intervjuer vara ett uppskattat koncept, som bidrar till att komplettera och fördjupa det statistikunderlag och annan dokumentation som nämnden erhåller. Utbildningsnämndens presidium ser dialogerna som en möjlighet att agera mer aktivt och förstärka sitt deltagande i verksamheten. Ett exempel som nämns är att nämnden vid kvalitetsdialoger har uppmärksammat olikartade rutiner för uppföljning av frånvaro och därför beslutat om ett uppdrag till förvaltningen att ta fram gemensamma rutiner för frånvarohantering. Utöver kvalitetsdialogerna besöker nämndens presidium respektive skolenhet en gång per termin där de träffar elever, personal och skolledning. Dessa möten beskrivs vid intervjuer ske i ett friare format där dem de möter styr agendan utifrån behov.

Utbildningsnämnden tar årligen del av en hälsoanalys som förvaltningen genomför med fokus på elevers hälsa och stress. Denna baseras på enkätresultat från Skolinspektionens skolenkät och Lunds kommuns egen ungdomsenkät. Kränkingsärenden redovisas till utbildningsnämnden varje månad och fördjupas en gång per år.

⁵ Skolinspektionens årliga enkät till årskurs 5, 9 och år 2 på gymnasiet.

⁶ Lunds ungdomsenkät genomförs i åk 5 och 8 och år 2 på gymnasiet. Enkäten ställer frågor om hälsa och livsstil, kunskaper och BFL (bedömning för lärande) samt skolan och omvärlden.

Patientsäkerhetsberättelse

Enligt Socialstyrelsens föreskrift SOSFS 2011:9 ska den verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen upprätta ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Utbildningsnämnden har tagit fram ett sådant inom ramen för sitt uppdrag att samordna kommunens skolhälsovård. Årligen upprättas en patientsäkerhetsberättelse, i vilken åtgärder och resultat av skolhälsovårdens patientsäkerhetsarbete redovisas. Patientsäkerhetsberättelsen avser de båda skolnämnderna. Patientsäkerhetsberättelsen för 2018 beskriver att verksamheten har en ändamålsenlig organisation med tydlig ansvarsfördelning mellan ansvarig nämnd, verksamhetschefer, enheten för medicinskt ledningsansvar och medicinskt ansvarig personal. Det finns en väl utarbetad samverkan med andra vårdgivare och myndigheter som tydligt avgränsar elevhälsans ansvarsområde. Patientsäkerhetsberättelsen beskriver hur verksamheterna vittnar om allt högre arbetsbelastning på grund av ett ökat antal unga som beskriver symptom på psykisk ohälsa. Det bedöms vara positivt att fler unga söker hjälp, men detta medför ett ökat tryck på elevhälsans personal gentemot elever och övrig skolpersonal. I redovisning av avvikelser framkommer att vanliga avvikelser rör att sjukskrivna skolsköterskor inte får någon ersättare och att arbete inte blir utfört under deras frånvaro, vilket fördröjer arbetet med skolhälsovårdens basprogram.

De intervjuade delarna av nämndernas presidium anser att patientsäkerhetsberättelsen utgör en god källa för information om skolhälsovårdens arbete och utmaningar. Den innehåller analys av föregående år och planering för nästkommande. Exempel på planerade åtgärder för 2019 rör strukturerad genomgång av rutiner, kvalitetsarbete och uppföljning av verksamheten tillsammans med nytillträdd verksamhetschef enligt HSL på barn- och skolförvaltningen. Vid sakgranskning tillägger utbildningsförvaltningen att även verksamhetscheferna på utbildningsförvaltningen kommer att delta. För att vidareutveckla och stärka elevhälsans arbete på skolorna planeras ökning av skolpsykologresursen samt utbildningssatsningar och förbättrad med vårdgrannar kring barn och unga med hög skolfrånvaro.

2.4. Tillgång till elevhälsans resurser

Såväl barn- och skolnämndens som utbildningsnämndens verksamheter konstaterar i skriftliga material och vid intervjuer svårigheter att tillse att elever i Lunds kommun har en likvärdig tillgång till elevhälsans resurser. Likvärdighetsbegreppet diskuteras vid intervjuer utifrån lika sätt att arbeta med gemensamma processer, rutiner och utbildningstillfällen, men framförallt utifrån att tillgången ska anpassas utifrån behov för att säkerställa samtliga elevers möjligheter att nå målpuppfyllelse.

Barn- och skolförvaltningen har i sin utredning av elevhälsan 2018 kartlagt antal elever per yrkeskategori i skolor och förskolor. Förvaltningen betonar i sin utredning att viss variation i bemanning är att förvänta utifrån att elevernas och enheternas behov varierar och att likvärdig i sammanhanget inte innebär likadan, utan lika vid lika behov. Antal elever per heltidstjänst skolsköterska varierar mellan 1080 elever och 248 elever och i snitt har skolorna 517 elever per heltidstjänst skolsköterska. Vidare har skolorna i snitt 7948 elever per heltidstjänst skolläkare och 948 elever per heltidstjänst skolkurator. Det anges att sex skolor inte har några kuratorer alls utan köper in tjänsten vid behov. Antal heltidsanställd psykolog per elev varierar mellan 280 elever och 2440 elever och heltidsanställd specialpedagog mellan 73 elever per heltidstjänst till 229 elever per heltidstjänst. Grundsärskolorna tenderar att ha tätare bemanning jämfört med grundskolorna.

Utbildningsförvaltningen redovisar inte antal elever per resurs på samma sätt i sin uppföljning. Varje skolenhet redogör för sina resurser och den övergripande kvalitetsanalysen för 2018 belyser behov av ökade resurser för att i tillräcklig grad arbeta förebyggande och hälsofrämjande, vilket bland annat resulterat i utökad bemanning under året. Antal heltidstjänster skolsköterska varierar mellan 1,8 och 5 bland skolorna och antal heltidstjänst

skolkurator mellan 1,7 och 5 heltidstjänster bland skolorna. Variationen måste tolkas mot bakgrund av variation i elevantal. Vid sakgranskning tilläggs att utbildningsförvaltningen nyligen tagit fram nyckeltal för antal elever per resurs.

I barn- och skolnämndens verksamheter var elevhälsans samtliga resurser, förutom specialpedagogisk kompetens, före år 2019 organiserade under utbildningschef (tidigare skolområdeschef). Det bedömdes av rektorer och förvaltningsledning underlätta rektors möjligheter att arbeta förebyggande och hälsofrämjande om elevhälsoresursernas anställning låg hos dem. I syfte att bättre möjliggöra för rektor att styra sin inre organisation mot att möta de lokala behoven flyttades anställningarna. Vid intervjuer framkommer att det råder delade meningar kring huruvida denna förändring gynnar verksamheten eller inte och ett argument emot är att det är viktigt för exempelvis skolsköterska och skolkurator att vara fristående från rektor för att kunna arbeta för elevernas bästa.

Rektor bedömer behovet av elevhälsa på varje enhet och bemannar därefter. Det finns inga enhetliga kommunala eller nationella nyckeltal för hur behov av elevhälsa kan eller ska bedömas. Enhetens ledning analyserar hur de klarar av uppdraget om elevhälsa i relation till elevernas behov och resultat i form av måluppfyllelse. Huvudmannens (kommunens) ansvar är att skapa förutsättningar för detta och som en del i styrningen betonas vikten av dialog.

2.4.1. Resursfördelning

En del i att styra för en likvärdig tillgång till elevhälsa ligger i fördelning av resurser. Inom de båda skolnämndernas verksamhet fördelas budget till rektor som sedan beslutar hur de ekonomiska resurserna ska fördelas inom respektive enhet. Inom barn- och skolnämndens verksamhet är direkt skolpeng det belopp i budgeten som avser grundbelopp för varje elev. Skolpengen består av en åldersindelad grundresurs som beslutas av kommunfullmäktige och är lika för alla förskolor/skolor samt en strukturrensurs som varierar beroende på den socioekonomiska strukturen för respektive enhet. Faktorer som det tas hänsyn till vid uträkning av strukturrensurs per elev är kön, nyanlända, högsta utbildning för vårdnadshavare, ekonomiskt bistånd och familjeförhållande. Skolan med högst strukturrensurs per elev 2019 har 27 182 kr och det finns en skola som inte har någon strukturrensurs alls.

Utöver strukturrensurs finns det ett sökbart tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Inom barn- och skolförvaltningen har det under höst 2018/vår 2019 arbetats fram nya riktlinjer och förfarande vid ansökan om extra resurser och tilläggsbelopp för extraordinärt stöd för barn och elever i kommunal och fristående verksamhet i Lunds kommun. Vid intervjuer framhålls en risk med att tilläggsbeloppet enligt nya riktlinjer endast är sökbart för ett läsår i taget då det kan skapa bristande kontinuitet för elever med extraordinära behov.

Inom gymnasieskolan består skolpengen av ett grundbelopp för respektive elev. Genom intern omfördelning av gymnasieskolans resurser avsätts medel som ska riktas mot elever på nationella gymnasieprogram och som har ett meritvärde från årskurs 9 i grundskolan på 200 poäng eller lägre. Tilldelningen är baserad på den genomsnittliga elevpengen per elev och delas upp i tre nivåer beroende på meritvärdet. Tilldelningen följer eleven under hela skoltiden och huruvida resursfördelningen har fått avsedd effekt ska följas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Inför 2019 har kommunfullmäktige beslutat om förstärkningar i budgetram för stärkt elevhälsa å fyra miljoner till barn- och skolnämnden och två miljoner (för Lundaelever) till utbildningsnämnden. Tillsammans med utbildningsnämndens intäkter för elever från andra kommuner uppgår det totala beloppet till cirka fyra miljoner även där. Summan ligger i elevpengen som respektive rektor har ansvar att fördela på skolenheten. Inom barn- och skolnämndens verksamhet uppges vid intervju att detta ska följas upp genom att utbildningschef följer upp rektorernas arbete. Vikten av att ledningen är samlad kring vad de

menar med "förbättrad elevhälsa" betonas. Inom utbildningsnämndens verksamhet är den ekonomiska förstärkningen också förlagd i elevpeng och ska följas upp via koder i ekonomisystemet. Vad förstärkningen lett till har ännu inte följts upp i någon av förvaltningarna.

3. Bedömningar och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att berörda nämnder ännu inte har säkerställt att elevhälsan i Lunds kommun bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Kartläggningar, utredningar och utvecklingsarbete har pågått sedan revisorernas tidigare granskning, men det saknas en samlad analys av hur elevhälsans arbetsinsatser bidrar till att skapa förutsättningar för eleverna att uppfylla skolans kunskaps- och värdegrundsmål.

Vi grundar vår bedömning på nedan iakttagelser och bedömningar utifrån respektive revisionsfråga.

3.1. Bedömningar och svar på revisionsfrågor

3.1.1. På vilket sätt har nämnderna arbetat med rekommendationerna i Granskning av elevhälsan från 2015?

Sedan de förtroendevalda revisorernas granskning av elevhälsan 2015 har utbildningsnämnden slutfört kommunfullmäktiges uppdrag att kartlägga förutsättningarna för en förbättrad elevhälsa och därtill har det utretts och beslutats om organisation och resurser för samordning av elevhälsan för dåvarande tre nämnder. Utveckling av det systematiska kvalitetsarbetet uppvisas i utbildningsnämnden, men har avstannat under en tid i och med omorganisation och bildandet av barn- och skolnämnden.

Vår bedömning är att nämnderna delvis har vidtagit åtgärder i enlighet med vad som uppgavs i de yttranden som avgavs efter granskning av elevhälsan 2015. Socionomresurserna har sedan 2017 överflyttats från socialnämnd till barn- och skolnämnd. Utbildningsnämnden har årligen erhållit informationsärendet Hälsoanalys som beskriver resultat utifrån Lunk och Skolenkät. I svaren framkom också att nämnderna skulle besluta om nämndmål och indikatorer som mer direkt refererade till elevhälsans uppdrag. Vi iaktar inga nämndmål som direkt refererar till elevhälsans uppdrag. Utifrån nämndmål finns det dock indikatorer och planerade aktiviteter för året som refererar till elevhälsans uppdrag och del i arbetet för elevers måluppfyllelse.

Det är vår bedömning att de tidigare tre skolnämnderna agerat i enlighet med rekommendationer i granskning av elevhälsan 2015, men vi saknar uppföljning av vilket resultat de genomförda förändringarna har lett till. Vid intervjuer och i barn- och skolförvaltningens utredning av den interna elevhälsoorganisationen 2018 påvisas en fortsatt otydlig styrning och behov av att se över området styrning och ledning av elevhälsan på övergripande och lokal nivå.

3.1.2. Hur ser former för organiserad samordning mellan elevhälsans respektive delar och mellan elevhälsan och den pedagogiska verksamheten ut?

Elevhälsan syftar till att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven. Skollagens intentioner med en samlad elevhälsa är samverkan mellan de olika insatser som avses samt att betona det hälsofrämjande och förebyggande arbetet.⁷ Detta kräver samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper samt tydliga organisatoriska strukturer.

Vi bedömer att det förekommer goda exempel på lokal samverkan mellan elevhälsans personal och mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper i de båda skolnämnderna, vilket gynnar enskilda elever. Det blir dock tydligt att denna samverkan är

⁷ Vägledning för elevhälsan. Socialstyrelsen och Skolverket. 2016.

beroende av hur enskilda skolenheter väljer att organisera sin elevhälsa och hur de skapar interna organisatoriska strukturer för samverkan.

Rektor har ansvar att organisera och fördela resurser för skolans interna elevhälsa och anpassa denna gentemot övrig resursplanering. Vi bedömer att övergripande ambitionsnivå och förutsättningar behöver tydliggöras. Nämnderna bör i större utsträckning än vad som sker idag följa upp och analysera elevers måluppfyllelse i förhållande till de enskilda skolenheternas förebyggande och hälsofrämjande arbete såväl som åtgärdande arbete för att kunna skapa sig en bild av fungerande strategier och arbetssätt att implementera i verksamheten.

Det framkommer att de två skolnämnderna inte har samma uppfattning om syftet med den nämndövergripande samordning som tidigare tre skolnämnder beslutat om, och att det föreligger lagmässiga tveksamheter kring vilka funktioner och vilket ansvar som kan och ska samordnas. För barn- och skolnämndens verksamhet bedöms detta utgöra en del i den ottydlighet som råder avseende styrning och samordning av elevhälsans verksamhet i förvaltningen samt kring vilka resurser som finns att tillgå. Det är vår bedömning att diskussioner kring nämndernas samverkan bör initieras för att komma till beslut kring vilken organisatorisk samordning som ska bestå, avvecklas och/eller utvecklas. Att tydligt kommunicera pågående arbete och fattade beslut i linjeorganisationerna bedöms vara av stor vikt. Lagmässiga tveksamheter bör utredas och eventuella åtgärder vidtas omgående.

3.1.3. Finns det ändamålsenliga former för uppföljning och återrapportering av elevhälsans systematiska kvalitetsarbete?

Delvis. Utbildningsnämnden har sedan granskningen 2015 arbetat med att förbättra sina former för uppföljning och återrapportering av elevhälsans systematiska kvalitetsarbete genom kvalitetsanalyser och kvalitetsdialoger. Vi bedömer att det finns en tydlig struktur för hur uppföljning och återrapportering ska ske och vi delar utbildningsnämndens uppfattning om att de får kunskap och insyn i förvaltningens kvalitetsarbete. Utvecklingsarbetet avseende former för och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i barn- och skolnämndens verksamhet har delvis avstannat. Sedan tidigare följs det systematiska kvalitetsarbetet upp inom ramen för nämndens årsanalys och nu pågår ett utvecklingsarbete i samverkan med SKL.

Att kontinuerligt och systematiskt följa upp elevhälsans arbete är ett led i att utveckla verksamheten. Nämndernas skriftliga uppföljning är till stor del en beskrivning av elevhälsans organisering och arbete under föregående år. Det är vår bedömning att en analys av detta i förhållande till verksamhetens övriga arbete och förutsättningar bör utgöra en grund för planerade åtgärder i större utsträckning och på så sätt skapa systematik i det kvalitetsarbete som bedrivs. Underlag och resultat bör aggregeras i respektive förvaltning för att finna gemensamma utvecklingsområden och hur befintliga resurser kan utnyttjas optimalt. I *Vägledning för elevhälsa* anges exempel på underlag, utöver elevenkäter, som kan användas för analys så som resultat av åtgärdsprogram, utvärderingar av hälsosamtal samt kunskapssammanställningar och kartläggningar över elevhälsans arbete och den problematik de har mött bland elever.

Patientsäkerhetsberättelsen bedöms vara ett gott exempel på hur beskrivning av arbetet kompletteras med analys och planerade åtgärder.

3.1.4. Hur säkerställer nämnderna en ändamålsenlig och i tillräcklig grad likvärdig elevhälsa för eleverna i kommunens skolor och förskolor?

Olika sätt att resonera kring begreppet likvärdighet iaktas i granskningen. Likvärdighet i skollagens mening handlar om elevers rätt till lika tillgång till utbildning av god kvalitet och skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar. För att leda och

styra en verksamhet för likvärdighet finns det ett värde i att ha gemensamma processer och rutiner.

I nämndernas egna uppföljningar och vid intervjuer framkommer olikheter avseende elevers tillgång till elevhälsa. Vår bedömning är att detta inte är en följd av huvudmannens arbete för en likvärdig utbildning, utan att det går att härleda till otydlig styrning och olika förutsättningar att fördela resurser. Vi bedömer att de båda skolnämnderna behöver säkerställa att rektor som ansvarar för fördelning av elevhälsans resurser gör detta på lika förutsättningar och att nämnderna finner sätt att följa upp resultatet. Stärkt elevhälsa prioriteras av kommunfullmäktige och det är av vikt att resurser kommer de elever med störst behov tillgodo för att verka för lika tillgång till utbildning.

3.1.5. Möter nämndernas organisering av psykosocialt stöd elevernas behov och krav?

Delvis. Det psykosociala stödet i form av skolkurator är sedan 2017 organiserat i barn- och skolnämndens verksamhet istället för socialnämndens. Det är vår bedömning att detta skapar bättre möjligheter till ledning och styrning samt samverkan mellan professionerna inom respektive enhet. Dock bör särskilt fokus läggas vid att säkerställa samverkan mellan barn- och skolnämnd, utbildningsnämnd och socialnämnd då denna är av stor vikt i arbetet för barnets bästa.

3.2. Rekommendationer

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden att:

- ▶ Besluta om vilka samverkansformer som ska bestå, utvecklas eller avvecklas.
- ▶ Se till att det blir större fokus på en 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.

Vi rekommenderar barn- och skolnämnden att:

- ▶ Se till att pågående arbete med att utveckla elevhälsan och vilka resurser som finns att tillgå tydligt kommuniceras i förvaltningens linjeorganisation.

Lund 16 oktober 2019

Sofia Holmberg
EY

Sara Shamekhi
EY

Källförteckning

Intervjuade funktioner

Barn- och skolnämnden

- ▶ Nämndens vice ordförande och andre vice ordförande
- ▶ Gruppintervju med skoldirektör, kvalitets- och myndighetschef, verksamhetschef för grundskole- och grundsärskoleverksamhet samt chef för pedagogiska resursenheten
- ▶ Rektor grundskola
- ▶ Gruppintervju med elevhälsoteam grundskola – skolkurator, skolsköterska, speciallärare, specialpedagog, studie- och yrkesvägledare, skolpsykolog samt vikarierande biträdande rektor.

Utbildningsnämnden

- ▶ Nämndens ordförande och vice ordförande
- ▶ Gruppintervju med utbildningsdirektör och utvecklingsledare
- ▶ Rektor gymnasieskola
- ▶ Gruppintervju med elevhälsoteam gymnasieskola – studie- och yrkesvägledare, skolkurator, skolsköterska och specialpedagog.

Medverkat vid intervjuer

- ▶ Tamas Osvath, förtroendevald revisor

Dokument

Barn- och skolnämnden

- ▶ Reglemente för barn och skolnämnden beslutad 2017-10-26
- ▶ Årsanalys 2018 Barn- och skolnämnden
- ▶ BSN Verksamhetsplan 2019
- ▶ Elevhälsoorganisation 2018
- ▶ Förslag elevhälsoorganisation 2019
- ▶ Skolpengsdokument 2019 – Lunds kommun
- ▶ Slutversion Utredning av elevhälsan Barn- och skolförvaltningen 2.0

Utbildningsnämnden

- ▶ Reglemente för utbildningsnämnden beslutat av KF 2015-09-24
- ▶ Kartläggning elevhälsan Lunds kommun ver 160303
- ▶ Förslag samordning elevhälsa 161213
- ▶ Ang. gem presidiummöte 19 april 2016.
- ▶ UN Protokoll 2017-02-08 med reservationer
- ▶ UN 170208 om samordning elevhälsa
- ▶ Årshjul Nämnd 2018-09-10
- ▶ UN Tjänsteskrivelse Hälsoanalys 2018
- ▶ Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, elevhälsans medicinska insats UN
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse 2018 UF 190220
- ▶ UN Tjänsteskrivelse 2018-11-30 Kvalitetsanalys lå 1718
- ▶ Kvalitetsanalyser från Vippan, Spyken, Katedralskolan och Polhem lå1718 inkl. bil.
- ▶ Verksamhetsplan 2019
- ▶ Uppföljning skolinspektionen
- ▶ Beslut skolinspektionen
- ▶ Meritvärde under 200 poäng