

UPPSALA KOMMUN  
REVISORERNA

2018-04-13

Utbildningsnämnden för kännedom

Kommunstyrelsen för kännedom

Kommunfullmäktige för kännedom

## Förstudie av elevhälsan

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun haft i uppdrag att göra en förstudie av kommunens elevhälsa. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2017.

KPMGs granskningsrapport bifogas för kännedom.

För kommunrevisionen

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Erica Närlinge, ordförande



# Elevhälsan

Förstudie

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-22

Antal sidor 9



Uppsala kommun  
Elevhälsan  
KPMG AB  
2018-03-22

## Innehållsförteckning

1	Bakgrund	1
1.1	Syfte och revisionsfrågor	1
1.2	Avgränsning	1
1.3	Revisionskriterier	2
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Projektorganisation	2
1.6	Metod	2
2	Om elevhälsan och dess uppgifter	2
3	Resultat av granskningen	3
3.1	Elevhälsans organisation	3
3.2	Resurser för elevhälsa	5
3.3	Personalens uppfattning av tillgång till elevhälsa	5
3.4	Uppföljning	7
4	Slutsats	8

## 1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie av kommunens elevhälsa. Revisorerna bedömer att brister i elevhälsans organisation och förutsättningar riskerar att få negativa konsekvenser för elevernas måluppfyllelse, särskilt för elever med särskilda behov.

Skollagen (2010:800) reglerar elevhälsan i utbildningssystemet. Elevhälsan omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser, och ska primärt verka förebyggande och hälsofrämjande. I utredningar om elever i behov av särskilt stöd ska samråd med elevhälsan ske om det inte är uppenbart onödigt.

Kommunen, i egenskap av huvudman, måste skapa förutsättningar i termer av ekonomi, personal och organisation.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

### 1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med förstudien har varit att bedöma om elevhälsans verksamhet bedrivs i enlighet med skollag.

Följande revisionsfrågor har avsetts att besvaras:

- Hur styrs elevhälsan?
- Hur är elevhälsan organiserad?
- Hur fördelas resurser för elevhälsans verksamhet?
- Uppfattar skolans personal att resurser fördelas så att varje rektor och elev har tillgång till elevhälsa och dess olika kompetenser?
- Hur följer nämnden upp elevhälsans verksamhet bedrivs i enlighet med lag?

### 1.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

### 1.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 25-28 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

### 1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

### 1.5 Projektorganisation

Förstudien har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor, har deltagit i sin roll som kundansvarig. Rapporten är faktagranskad av utbildningsdirektören.

### 1.6 Metod

Förstudien har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner.

## 2 Om elevhälsan och dess uppgifter

Om elevhälsa regleras i 2 kap. 25-28 §§ skollagen. Elevhälsa ska bland annat finnas för elever i grundskola och gymnasium och omfatta "medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser", vilket innebär "tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator" samt tillgång till specialpedagogisk kompetens. Elevhälsa syftar till att stödja elevernas måluppfyllelse och ska primärt vara "förebyggande och hälsofrämjande".

Under grundskoletiden ska eleverna erbjudas minst tre enskilda hälsobesök och under gymnasietiden ett hälsobesök, som ska innefatta "allmän hälsokontroll".

I de fall en elev befaras få svårigheter att nå kunskapskraven, trots att extra anpassningar har gjorts eller att man befarar att extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska rektor skyndsamt utreda om eleven är i behov av särskilt stöd. I denna utredning ska samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt".

Förutom av skollagen regleras den medicinska och psykologiska insatsen av annan lagstiftning såsom hälso- och sjukvårdslagen, patientsäkerhetslagen och patientdatalagen. Om sekretess regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Hälso- och sjukvårdssekretess gäller för skolläkare och skolsköterska, dock i regel inte för psykolog.<sup>1</sup>

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Elevhälsans organisation

Vårdgivaren är bland annat ansvarig för att "ledningen av hälso- och sjukvård är organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet". (28 § hälso- och sjukvårdslagen, 1982:763) Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ska vårdgivaren tillse att det finns en verksamhetschef som är ansvarig för elevhälsans hälso- och sjukvårdsverksamhet. I kommunfullmäktiges reglemente till Utbildningsnämnden framgår inte explicit att nämnden har vårdgivaransvaret enligt hälso- och sjukvårdslagen.

Utbildningsförvaltningens organisation baseras, enligt tjänstepersoner på utbildningsförvaltningen, på ett strategiskt tänkande utifrån ett 0–19 års perspektiv. Allt som görs ska skapa möjligheter för Uppsalas elever att ta gymnasieexamen.

Centrala elevhälsan ingår i avdelningen för Individstöd och leds av en verksamhetschef underställd avdelningschefen. Verksamhetschefen representerar vårdgivaren, det vill säga utbildningsnämnden. Vårdgivaren bestämmer vilka befogenheter, rättigheter och skyldigheter och vilket ansvar verksamhetschefen har utöver det författningsreglerade ansvaret. I verksamhetschefens uppdrag ingår att fortlöpande styra, följa upp, utveckla och dokumentera kvaliteten i verksamheten bland annat genom ett systematiskt kvalitetsarbete. Enhetens vision är *"En likvärdig, hälsofrämjande och förebyggande elevhälsa med kompletta elevhälsoteam för att tillgodose elevernas behov"*.

Uppgifterna nedan är sammanställda av enhetschef för central elevhälsa. Sedan år 2015 är skolsköterskor, skolläkare, psykologer och logopeder samorganiserade inom utbildningsförvaltningen (UBF) i Uppsala kommun med gemensam verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen. Även skolkuratorer och studie- och yrkesvägledare (SYV) ingår i nätverket. En samorganisation kan öka förutsättningarna för en gemensam syn inom elevhälsan och ge ökad möjlighet för likvärdig elevhälsa, enligt enhetschefen.

Enhetens uppdrag är att ha ett verksamhetsansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen för logopeder, psykologer, skolläkare och skolsköterskor samt ett samordningsansvar för kuratorer och studie- och yrkesvägledare. Enheten ansvarar för regelbundna yrkesträffar för de olika professionerna (två träffar/termin/yrkesgrupp), allmän- och yrkesspecifik introduktion samt fortbildningsinsatser. Fortbildningsinsatserna kan både vara yrkesspecifika eller mer allmänt inriktade på elevhälsans område och uppdrag. Fortbildningen ska planeras i linje med grundskolans utvecklingsområden.

---

<sup>1</sup> Vägledning för elevhälsan, Socialstyrelsen-Skolverket 2014, sid. 72

Uppsala kommun  
Elevhälsan  
KPMG AB  
2018-03-22

Centrala elevhälsans uppdrag är vidare att ansvara för det systematiska kvalitetsarbetet, som grundar sig i ledningssystemet, för elevhälsans skolsköterskor, skolläkare, psykologer och logoped. Inkomna avvikelser och ärendehanteringar hanteras enligt gällande rutiner och sammanställs i årlig patientsäkerhetsberättelse. Verksamhetsbesök genomförs under läsåret hos medarbetare som lyder under HSL. Enhetens målsättning är att en tredjedel av dessa medarbetare ska få verksamhetsbesök varje läsår.

På Centrala elevhälsan tjänstgör arkivassistent (0,4), administratör (1,0), utvecklingsledare (0,9), samordnande skolsköterska (0,8<sup>2</sup>), skolläkare (2,25) samt verksamhetschef (1,0). Inom verksamheten finns även en psykolog (20 %), en skolkurator (20 %), en logoped (10 %) samt en studie- och yrkesvägledare (20 %) med samordnande uppdrag för respektive profession.

Centrala elevhälsan har avtal med 15 av 18 grundfriskolor och två av 14 gymnasiefriskolor avseende den medicinska elevhälsan. Av dessa skolor har sju grundfriskolor och en gymnasiefriskola ett utökat avtal som även inkluderar det medicinska ansvaret.

En annan centralt placerad enhet är enheten för konsultativt stöd. Specialpedagoger motsvarande 2,3 tjänster finns tillgängliga för stöd gentemot grundskolan. Specialpedagogerna har särskild kompetens inom till exempel språk och kommunikation, läs-, skriv- och räknesevigheter, olika funktionsnedsättningar, bemötande och beteende, särskild begåvning, fysiska lärmiljöer och digitala hjälpmedel.

Kompetensen som finns där är också något vidare än vad som regleras om elevhälsa. Det gäller logopeders motsvarande närmare tre tjänster och IKT-tekniker motsvarande en tjänst om 40 procent.

Alla medarbetare inom skolornas elevhälsa, förutom ovan nämnda centrala insatser, är anställda av respektive rektor. Verksamhetschefen<sup>3</sup> deltar i anställningsprocesser som rör medarbetare som lyder under hälso- och sjukvårdslagen (HSL) och är behjälplig om rektorn önskar vid anställning av skolkuratorer och studie- och yrkesvägledare.

Rektor ansvarar för sin enhets inre organisation och är ytterst ansvarig för skolans systematiska kvalitetsarbete. Rektor ansvarar för att skolans elever har tillgång till elevhälsa utifrån elevernas behov och ser till att elevers behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Rektor ansvarar även för att elev som är i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd får det, beslutar om åtgärdsprogram samt ser till att rutiner finns för att utvärdera och analysera elevhälsans insatser på skolan.

---

<sup>2</sup> Arbetar 20 procent i verksamhet.

<sup>3</sup> Verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen

## 3.2 Resurser för elevhälsa

Nämnden fördelar resurser till grundskolorna enligt en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov genom att respektive enhets socioekonomiska struktur beaktas. För elever med extraordinära behov finns tilläggsbelopp att söka för rektor.

Resurserna för elevhälsa är inkluderade i den budget som respektive rektor erhåller. Rektor beslutar om skolenhetens resursfördelning av elevhälsans verksamhet, utifrån skolans och elevernas behov. Ofta förs en dialog med verksamhetschefen om tjänsternas omfattning vid nyrekrytering.

I intervjuer med elevhälsan framkommer att det idag finns kompetens från elevhälsans alla insatser på respektive skolenhet. Så har det inte varit förut. Efter intervjuer med lärare kan dock konstateras att det saknas kurator på ett par enheter. En rektor framför att de uppgifter som normalt åligger kuratorn kan genomföras av psykolog, vilket är fallet på de enheter som saknar kurator.

Om resurserna räcker till för elevhälsans uppdrag är inte klarlagt. En respondent menar att behoven ökar, men inte resurserna. Flera instämmer. Ett par rektorer framför att nämnden borde säkerställa att grundresursen till skolenheterna måste vara så stor att lagens krav kan uppfyllas, till exempel att en elevhälsa kan finnas tillgänglig med kompetens och sätt att arbeta enligt lagens krav. Rektorerna menar att det är svårt för skolor som inte erhåller strukturbidrag.

Primärt ligger fokus på åtgärdande insatser. Merparten av de intervjuade menar att mer än hälften eller mer av elevhälsopersonalens arbetstid är åtgärdande. Några menar att så gott som alla insatser är åtgärdande. Ett par rektorer framför dock att elevhälsan i högsta rad arbetar hälsofrämjande och förebyggande. Samtidigt framförs att de åtgärdande insatserna också till viss del kan vara förebyggande, men det finns inte tid att ur de enskilda insatserna på en mer övergripande nivå lyfta och arbeta hälsofrämjande och förebyggande.

## 3.3 Personalens uppfattning av tillgång till elevhälsa

Skolinspektionen genomför halvåret före en planerad regelbunden tillsyn en enkät bland elever, personal och vårdnadshavare om deras syn på skolan och dess verksamhet inom en rad område. Ett sådant område är elevhälsan. I tabellerna nedan framgår svaren från elever och personal i Uppsala kommuns grundskola från enkäten hösten 2016.



Eleverna i Uppsala gav följande svar på hur de såg på elevhälsan. Den procentsats som anges i respektive kolumn visar på hur stor andel av eleverna som ansåg att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

Elevhälsan	årskurs 5	årskurs 5	årskurs 9	årskurs 9
	Uppsala	enkätomg.	Uppsala	enkätomg.
Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever om hur vi har det i skolan och hemma. <sup>4</sup>	69 %	70 %	51 %	53 %
Jag kan gå och prata med skol-sköterskan eller kuratorn/skolpsykolog om vad jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt.	i.u.	i.u.	73 %	71 %

Svaren från eleverna i Uppsala var i paritet med genomsnittssvaren från enkätomgången. Frågorna är inte helt enkla att tolka, men andelen elever i årskurs nio som menar att elevhälsopersonalen frågar eleverna om hur de upplever sin skol- och livssituation är förhållandevis låg. Detta kan bero på att hälsosamtal inte genomförs just i årskurs nio.

Nedan ser vi den pedagogiska personalens ställningstagande till påståendena. I Uppsala kommun är personalens svar något positivare än enkätomgångens snitt. Närmare nio av tio lärare menar att de kan få råd och stöd av elevhälsogruppen.

Elevhälsan	Pedagogisk personal <sup>5</sup>	
	Uppsala	Enkätomg.
Elevhälsogruppen på den här skolan frågar eleverna om deras uppfattning om sin skol- och livssituation	77 %	75 %
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	89 %	86 %
I min skola finns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogruppernas kompetenser.	84 %	79 %

<sup>4</sup> Frågan till årskurs 9 var något annorlunda formulerad: Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever hur vi upplever vår skol- och livssituation.

<sup>5</sup> Svarefrekvensen i Uppsala kommun var 79 procent att jämföra med ett snitt på 73 procent i enkätomgången (grundskola)

Nio procent av den pedagogiska personalen i Uppsala kommuns grundskola tycker inte att det finns beredskap för att "i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogruppens kompetenser", vilket är något lägre än enkätomgångens snitt.

Intervjuade lärare menar att det på deras skolenheter finns tillgång till elevhälsan. Ett par lärare menar att det har blivit bättre under de senaste åren. På mindre skolenheter är tillgängligheten sämre eftersom till exempel psykologen måste dela sin tid mellan flera skolenheter. Ett par lärare menar att det saknas skolsköterskekompetens som finns tillgänglig om något skulle hända. Även rektorerna uppfattar att elevhälsan finns tillgänglig för personalen.

### 3.4 Uppföljning

Den årliga kvalitetsredovisningen ligger till grund för rektors bedömning av vilken beställning och vilka riktade insatser per yrkeskompetens som är aktuella för nästkommande läsår, enligt enhetschef för central elevhälsa.

Nämndens presidium menar att de inte har följt upp elevhälsans förutsättningar och arbete särskilt ingående och att det är ett förbättringsområde. Elevhälsans insatser för elevernas resultat är viktiga, men uppföljningen har stannat vid uppföljningen av kunskapsresultaten.

Presidiet framför dock att den centrala elevhälsan har följt upp elevhälsans arbete bland annat ur perspektivet om den primärt arbetar hälsofrämjande och förebyggande. De berättar att efter Skolinspektionens tillsyn har samverkan med regionen förändrats i så motto att kommunens psykologresurser för gymnasieskolan inte används i åtgärdande insatser inom första linjen (Spången) utan på skolenheterna med skollagen som styrdokument. Utbildningsdirektören framför att förvaltningen under de senaste åren i hög grad har fokuserat på skollagen och vilka uppdrag som den ger verksamheten. Skolan och elevhälsan ska inte utföra uppgifter som lagstiftaren lägger på andra myndigheter till exempel socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Utbildningsdirektör och enhetschef för utvärdering och analys framför att detta arbete måste fortgå och klargöras på alla nivåer i verksamheten.

Intervjuad personal inom elevhälsan vet inte hur nämnden följer upp deras förutsättningar och arbete. Utbildningsdirektören är den tjänsteperson genom vilken all information går från verksamhet till nämnd. Den medicinska uppföljningen i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen kommer enligt direktören i framtiden att redovisas direkt till nämnden. Genom utbildningsdirektörens informationspunkt på nämndens dagordning ges politiken kontinuerligt information om aktuella frågor. Det är viktigt att skilja på uppdrag som direkt ligger på nämnden och på uppdrag som riktas mot verksamheten.

## 4 Slutsats

I Uppsala kommun ligger ansvaret för elevhälsan, dess kompetenser, omfattning och arbete, på rektor. Rektor är chef för elevhälsans personal och leder och fördelar arbetet i en samlad elevhälsa. Vårdgivaransvaret i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen åvilar i praktiken Utbildningsnämnden, även om detta inte explicit framgår av reglementet. Detta skulle kunna förtydligas i reglementet. Enhetschef för centrala elevhälsan är tillika verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen. Hon leder tillsammans med en samordnande skolsköterska skolsköterskornas medicinska arbete och uppföljning. På liknande sätt finns centrala samordnare för professionerna kurator, logoped och psykolog. På enheten för konsultativt stöd finns specialkompetenser inom bland annat specialpedagogik, som enheterna kan avropa. Denna organisation ger rektor ansvar och befogenheter samtidigt som de centrala resurserna ger förutsättningar för likvärdighet mellan skolenheter. Den centrala elevhälsan ger också goda förutsättningar för samverkan och kompetensutbildning för elevhälsans medicinska, psykologiska och psykosociala kompetenser.

Det är inte säkerställt att elevhälsan arbetar primärt hälsofrämjande och förebyggande i enlighet med skollagen. Arbetet är i hög grad åtgärdande, även om åtgärder vidtagits på huvudmannanivå. Huvudmannens åtgärder var angelägna och viktiga för att skollagens styrning av elevhälsans arbete inte skulle försvåras. Elevhälsans arbete ska primärt vara hälsofrämjande och förebyggande och idag riskerar viktiga insatser inom dessa områden att inte bli gjorda. Den kunskap som skolsköterskan besitter efter hälsosamtal skulle i högre grad kunna användas för hälsofrämjande och förebyggande arbetet på grupp- och organisationsnivå.

Resurserna för elevhälsan är inte specificerade i beloppet från huvudmannen utan rektor beslutar om hur resurserna ska användas. Det har i intervjuer framförts synpunkter på att de enheter som bara erhåller grundbelopp och inget socioekonomiskt strukturbidrag svårtligen kan uppfylla lagens krav på verksamheten. Det är angeläget att nämnden säkerställer att elevhälsoarbetet och andra uppdrag enligt lag och förordning kan genomföras enligt gällande styrdokument.

I Skolinspektionens senaste enkät till pedagogisk personal inför regelbunden tillsyn samt i revisionens intervjuer framgår att personalen uppfattar att det finns tillgång till elevhälsans olika kompetenser och att den i stort är tillgänglig. På mindre enheter är tillgängligheten inte lika hög.

Vid tiden för granskningen/förstudien gjordes ingen specifik uppföljning av elevhälsan på nämndnivå. Uppföljning av elevhälsan enligt hälso- och sjukvårdslagen kommer i framtiden att redovisas för nämnden, vilket vi bedömer vara viktigt. Nämnden bör också i sitt kvalitetsarbete och kontrollarbete följa upp elevhälsan och dess arbete utifrån dess betydelse för elevernas måluppfyllelse. Nämnden avgör hur detta ska gå till. Åtgärder ska vidtas om det framkommer brister i verksamheten och att detta görs på alla nivåer.



Uppsala kommun  
Elevhälsan  
KPMG AB  
2018-03-22

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk  
*verksamhetsrevisor*

Bo Ädel  
*auktoriserad revisor, kundansvarig*