



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Partiernas gruppledare

Barn- och utbildningsnämnden

Granskning av elevhälsan

På vårt uppdrag har KPMG granskat kommunens elevhälsa inom grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022. Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer att elevhälsans arbete bedrivs ändamålsenligt. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att elevhälsans arbete i stort bedrivs ändamålsenligt. Vi har dock noterat några områden där arbetet kan förbättras ytterligare.

Vi bedömer att befintlig organisation är ändamålsenlig, då den säkerställer tillgång till elevhälsans kompetenser på alla enheter. Vi kan dock konstatera att elevhälsan inte främst varit förebyggande och hälsofrämjande, utan åtgärdande. Det förklaras till stor del av pandemin som medfört att visst arbete fått stå tillbaka. Vi anser att det bör säkerställas att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.

Vidare framkommer i vår granskning att resurserna fördelas med hänsyn till enheternas olika förutsättningar systematiskt och enligt fastställd rutin. Specialpedagogisk kompetens på central nivå sätts in, efter ansökan från skolorna, där behov finns. Kuratorerna är fördelade på de olika skolområdena och tack vara en gemensam chef kan fördelningen omprövas för att sättas in där behoven är som störst. Vid intervjuerna framkommer dock att detta inte fungerat fullt ut då brist på kuratorer medfört att vissa skolor periodvis saknat kurator eller haft många byten av kurator vilket påverkat negativt. Vi anser att åtgärder bör vidtas för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.

Jämfört med skolverkets enkäter genomförda åren 2018 och 2020 så har det skett en försämring 2022 gällande den pedagogiska personalens uppfattning av elevhälsan och vilket råd och stöd den kan ge. Vi anser att detta bör tas på allvar och att det bör utredas vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat.

Vi konstaterar vidare att elevhälsoarbetet följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet, genom årliga redovisningar av hälsosamtal och via patientsäkerhetsberättelsen samt via behovsstyrda och kompletterande informationer. Vi bedömer således att nämnden har fungerande rutiner för uppföljning och återrapportering till nämnden av elevhälsans verksamhet.

Slutligen kan vi i vår granskning konstatera att pandemin medfört vissa negativa effekter såsom minskad måluppfyllelse samt en ökad psykisk ohälsa. Vi anser att åtgärder skyndsamt bör vidtas


för att komma till rätta med detta. Vidare anser vi att de positiva effekterna gällande digitalisering som pandemin medfört bör tas tillvara på samt utvecklas vidare.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

- säkerställa att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.
- vidta åtgärder för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.
- utreda vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat 2022 jämfört med enkätundersökningar genomförda 2018 och 2020.
- vidta åtgärder för att komma till rätta med minskad måluppfyllelse samt ökad psykisk ohälsa som konstaterats efter pandemins framfart.
- ta vara på samt utveckla vidare de positiva effekterna som den ökade digitaliseringen medfört.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från barn- och utbildningsnämnden önskas senast den 31 oktober 2022.

För Luleå kommuns revisorer/

DocuSigned by:

00395E96D8BF427...
Lars Lassinantti
Vice Ordförande



Granskning av elevhälsan

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

Datum

Antal sidor

Antal bilagor



Luleå kommun
Granskning av elevhälsan

2022-08-17

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	6
3	Om elevhälsan och dess uppgifter	6
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Elevhälsans organisation	7
4.2	Resurser för elevhälsa	10
4.3	Personalens uppfattning av tillgång till elevhälsa	14
4.4	Uppföljning	16
4.5	Pandemins påverkan	18
5	Slutsats och rekommendationer	19
5.1	Rekommendationer	19
A	Bilagor	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens elevhälsa inom grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer att elevhälsans arbete bedrivs ändamålsenligt. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att elevhälsans arbete i stort bedrivs ändamålsenligt. Vi har dock noterat några områden där arbetet kan förbättras ytterligare.

Elevhälsan inom förskola, grundskola och grundsärskola inom barn- och utbildningsförvaltningen är organiserad i en lokal elevhälsa och en central elevhälsa. Fördelarna är att organisationen med lokalt placerad elevhälsopersonal möjliggör ett lokalt förankrat elevhälsoarbete med djup insikt i respektive skolas elevgrupp som kompletteras med ett centralt elevhälsoarbete som kan fokusera på de mer övergripande frågorna. Intervjuade rektorer anser dock att det finns en utmaning i styrning och ledning av till exempel kuratorerna som jobbar lokalt nära rektorerna men har sin chef på annan plats. Att de olika professionerna hålls samman av en chef anser samtliga intervjuade vara bra för utvecklingen av respektive profession vilket vi håller med om. Vi bedömer att befintlig organisation är ändamålsenlig, då den säkerställer tillgång till elevhälsans kompetenser på alla enheter. Vi kan dock konstatera att elevhälsan inte främst varit förebyggande och hälsofrämjande, utan åtgärdande. Det förklaras till stor del av pandemin som medfört att visst arbete fått stå tillbaka. Vi anser att det bör säkerställas att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.

Vidare framkommer i vår granskning att resurserna fördelas med hänsyn till enheternas olika förutsättningar systematiskt och enligt fastställd rutin. Specialpedagogisk kompetens på central nivå sätts in, efter ansökan från skolorna, där behov finns. Kuratorerna är fördelade på de olika skolområdena och tack vara en gemensam chef kan fördelningen omprövas för att sättas in där behoven är som störst. Vid intervjuerna framkommer dock att detta inte fungerat fullt ut då brist på kuratorer medfört att vissa skolor periodvis saknat kurator eller haft många byten av kurator vilket påverkat negativt. Vi anser att åtgärder bör vidtas för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.

Jämfört med enkäterna genomförda åren 2018 och 2020 så har det skett en försämring 2022 gällande den pedagogiska personalens uppfattning av elevhälsan och vilket råd och stöd den kan ge. Vi anser att detta bör tas på allvar och att det bör utredas vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat.



Luleå kommun
Granskning av elevhälsan

2022-08-17

Vi konstaterar att elevhälsoarbetet följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet, genom årliga redovisningar av hälsosamtal och via patientsäkerhetsberättelsen samt via behovsstyrda och kompletterande informationer. Vi bedömer således att nämnden har fungerande rutiner för uppföljning och återrapportering till nämnden av elevhälsans verksamhet.

Slutligen kan vi i vår granskning konstatera att pandemin medfört vissa negativa effekter såsom minskad måluppfyllelse samt en ökad psykisk ohälsa. Vi anser att åtgärder skyndsamt bör vidtas för att komma till rätta med detta. Vidare anser vi att de positiva effekterna gällande digitalisering som pandemin medfört bör tas tillvara på samt utvecklas vidare.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

- säkerställa att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.
- vidta åtgärder för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.
- utreda vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat 2022 jämfört med enkätundersökningar genomförda 2018 och 2020.
- vidta åtgärder för att komma till rätta med minskad måluppfyllelse samt ökad psykisk ohälsa som konstaterats efter pandemins framfart.
- ta vara på samt utveckla vidare de positiva effekterna som den ökade digitaliseringen medfört.

2 Bakgrund

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. Med bakgrund av ovanstående vill revisorerna granska hur elevhälsan fungerar i verksamheten för att säkerställa att tillgången till elevhälsan är likvärdig i kommunen och att elever får tillgång till det stöd som de har rätt till. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer att elevhälsans arbete bedrivs ändamålsenligt.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Finns en ändamålsenlig organisation för elevhälsan?
- Finns en ändamålsenlig resursfördelning avseende elevhälsans verksamhet?
- Uppfattar skolans personal att resurser fördelas så att varje rektor och elev har tillgång till elevhälsa och dess olika kompetenser?
- På vilket sätt säkerställer nämnden att resurserna fördelas så att varje rektor och elev har tillgång till elevhälsa och dess olika kompetenser?
- Finns fungerande rutiner för uppföljning och återrapportering till nämnden av elevhälsans verksamhet?
- Vilken påverkan på elevhälsans arbete har pandemin haft? Vilka lärdomar har elevhälsan tagit till sig kopplat till pandemin.

Granskningen omfattar grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §

2022-08-17

- skollagen (2010:800) 2 kap. 25-28 §§
- interna regelverk

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av delegationsordning, reglemente, handlingsplaner, statistikdatabas Kolada, Skolinspektionens enkät samt övriga inkomna dokument från verksamheterna.
- Intervjuer har genomförts med personal från resurscentrum, avdelningschef, enhetschefer, områdeschefer samt rektorer.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera.

3 Om elevhälsan och dess uppgifter

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.¹

¹ Vägledning för elevhälsan, Socialstyrelsen-Skolverket 2014, sid. 72

4 Resultat av granskningen

4.1 Elevhälsans organisation

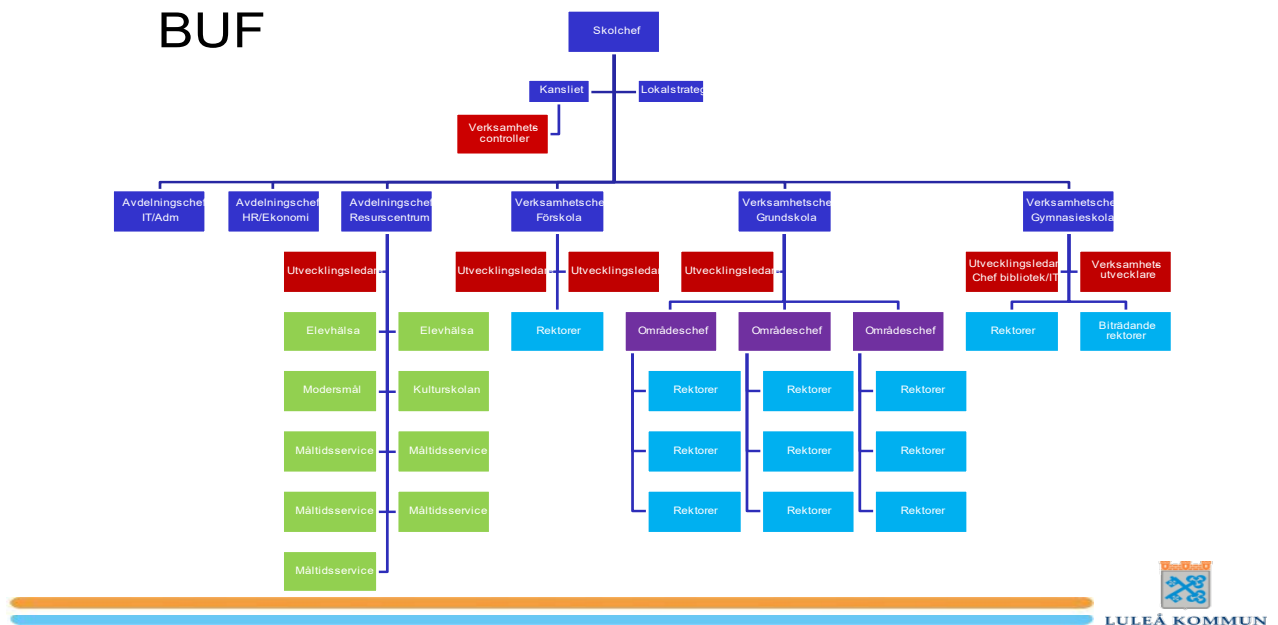
Vårdgivaren är bland annat ansvarig för att "ledningen av hälso- och sjukvård är organiserad så att den tillgodoser hög patientsäkerhet och god kvalitet". (28 § hälso- och sjukvårdslagen, 1982:763) Enligt 29 § i hälso- och sjukvårdslagen ska vårdgivaren tillse att det finns en verksamhetschef som är ansvarig för elevhälsans hälso- och sjukvårdsverksamhet. I Barn och utbildningsnämndens reglemente går det att läsa att nämnden är kommunens huvudman enligt skollagen (2010:800) för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet. Nämnden ansvarar även för kulturskolan och för att:

- följa upp, utvärdera och säkra verksamhetens kvalitet där uppföljningen ska vara både kvalitativ och kvantitativ
- långsiktigt planera och strategiskt utveckla verksamheten
- med uppmärksamhet följa den allmänna utvecklingen och verka för att, de i förslag till mål och ramar som utarbetats, en god miljö och goda levnadsbetingelser främjas i kommunen
- i sitt arbete beakta miljö- och folkhälsofrågor

Inom nämndreglementet (2019/221) finns ingen specifik hänvisning till området elevhälsa.

Den lokala elevhälsan i Luleå kommun, vilket leds av rektor, är tillgänglig för elever i ett elevnära och hälsofrämjande perspektiv för hela skolenheter. I de lokala elevhälsoteamen möts skolsköterska, kurator och specialpedagoger/speciallärare för att diskutera både det övergripande arbetet på skolan samt primärt enskilda elevärenden. Skolpsykolog deltar i olika omfattning, bland annat beroende på antalet skolor de är kopplade till (4 till 8 skolor) samt hur stora skolornas lokala elevhälsa är. Detta för att bidra med det psykologiska perspektivet. Det centrala arbetet med elevhälsan är förlagd hos avdelningen Resurscentrum där två enhetschefer har till uppgift att ansvara för elevhälsan. Se bild nedan. En enhetschef är ansvarig verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen (kap. 4, § 2). Vid Resurscentrum arbetar fyra resursteam med olika professioner inom elevhälsa. Tre resursteam är kopplade mot grundskolan och ett mot förskolan. I grundskolans resursteam ingår specialpedagoger (med spetskompetens) samt psykologer. Skolläkaren är konsulterande mot enskilda skolor och elever vid behov och verkar både mot grund- och gymnasieskolan. Skolsköterskor och skolkuratorer sitter lokalt placerade på skolorna, oftast med 2-3 skolor i sitt ansvarsområde. Inom området elevhälsa finns även personal anställd lokalt på skolorna och faller under respektive rektors ansvarsområde. Dessa är bland annat specialpedagoger och

speciallärare. Rektorerna är inte chef över personal från resurscentrum men har ett ansvar att samordna och leda arbetet på respektive skola för att främja elevhälsan.



Källa: Luleå kommun, Barn och utbildningsförvaltningen.

Inom resurscentrum finns för närvarande:

- 16 skolkuratorer
- 16 skolsköterskor
- 1 skolläkare (50 %)
- 6 skolpsykologer samt en på 50%
- 12 Specialpedagoger
- 2 metodutvecklare

Skolsköterskor och kuratorerna är placerade på skolorna och ingår som nämnts ovan i de lokala elevhälsoteamen medan specialpedagogerna (med viss inriktning) samt skolpsykologerna kan avropas av respektive rektor. På Luleå kommuns intranät finns riktlinjer och rutiner för hur detta ska gå till. Vid intervjuerna med rektorerna framkommer att de ofta upplever att arbetet "börjar om på noll" när resurscentrums personal kommer ut trots att skolan redan jobbat mycket med eleven. Detta skapar frustration bland

2022-08-17

pedagogerna. Det finns en önskan om en bättre dialog innan resurscentrums personal startar arbetet så arbetet snabbare kommer framåt.

Vid intervjuerna med skolpersonal framkommer att de anser att det finns både för- och nackdelar med nuvarande organisationen där elevhälsans professioner är organiserade centralt. Synen på för- och nackdelar varierar dock mellan respondenterna. Enligt resurscentrums personal är en fördel att kompetensen samlas på ett ställe och kan driva professionen framåt via exempelvis månatliga möten. De anser även att det kan vara svårt att utveckla området om professionen svarar under många chefer. En annan fördel som lyfts är möjligheten att hantera sjukfrånvaro. Personal kan lättare "styras om" och riktas där behovet är störst när personalen arbetar under en chef. Enligt resurscentrums personal är det dock en utmaning att exempelvis kuratorer jobbar med rektorerna och sitter lokalt på skolorna men har sin chef på annan plats.

Vid intervjuerna med områdeschefer och rektorer framkommer att de delar vissa åsikter med resurscentrums personal. Exempelvis håller samtliga med om att det är komplicerat gällande kuratorerna som arbetar på ett ställe under en rektor medan dess chef finns på annat ställe. Detta upplevs som försvårande för elevhälsoarbetet då rektorerna inte kan bestämma över kuratorn medan kuratorns chef inte är på plats och kan ta ett beslut. Det framgår dock att rektorer har en förståelse för att det är ett komplicerat arbete. De anser också att det finns fördelar med nuvarande organisation, främst kopplat till utveckling av professionen, jämfört med om kuratorerna i stället var placerade under rektorerna.

Vidare är, enligt områdeschefen, en fördel att möjligheterna att skapa stora och långvariga insatser har ökat sedan centraliseringen och medfört att insatser kan pågå i flera år. Det gör att hela grundskolan kan gå framåt tillsammans, arbeta förebyggande och skapa en kontinuitet. Enligt intervjuade chefer och rektorer har dock den stora omsättningen av kuratorer påverkat arbetet med elevhälsan negativt. Baserat på intervjuerna upplevs det inte som att det har blivit en förbättring kring tillsättningen av kuratorer efter centraliseringen vilket var en av förväntade fördelar vid omorganiseringen som lyftes vid intervjun med resurscentrums personal. Vissa rektorer har fått gå utan kurator under en längre period eller har haft många byten av kuratorer under kort tid.

Enligt skollagen ska elevhälsan främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Baserat på intervjuade rektorer och chefer finns förutsättningar för elevhälsoarbetet och att arbeta i förebyggande syfte men att den påverkas av hög personalomsättning av exempelvis kuratorer eller att medel för att anställa den personal som krävs för att täcka upp alla behov inte finns för vissa skolor. Vid intervjuerna framkommer att verksamheterna varit hårt belastade av pandemin då det har varit svårare att mötas. Det har medfört att man varit tvungen att först och främst hålla i gång kärnverksamhet och elevhälsan har tenderat att vara mer fokuserad på åtgärder än att arbeta förebyggande.

4.1.1 Bedömning – elevhälsans organisation

Vi bedömer att befintlig organisation är ändamålsenlig, då den säkerställer tillgång till elevhälsans kompetenser på alla enheter. Fördelarna är att organisationen med lokalt placerad elevhälsopersonal möjliggör ett lokalt förankrat elevhälsoarbete med djup insikt i respektive skolas elevgrupp som kompletteras med ett centralt elevhälsoarbete som kan fokusera på de mer övergripande frågorna. Intervjuade rektorer anser dock att det finns en utmaning i styrning och ledning av till exempel kuratorerna som jobbar lokalt nära rektorerna men har sin chef på annan plats. Att de olika professionerna hålls samman av en chef anses dock vara bra för utvecklingen av respektive profession vilket vi håller med om. Vi kan också konstatera att elevhälsan inte främst varit förebyggande och hälsofrämjande, utan åtgärdande. Det förklaras till stor del av pandemin som medfört att visst arbete fått stå tillbaka. Vi rekommenderar att nämnden säkerställer att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.

4.2 Resurser för elevhälsa

I tabellen nedan redovisas kostnaden för 2021 per i elev i grundskolan (åk 1-9) totalt och fördelat på kostnadslag. Jämförelse görs med rike, liknande kommuner samt kommungrupp enligt SKR's databas Kolada.

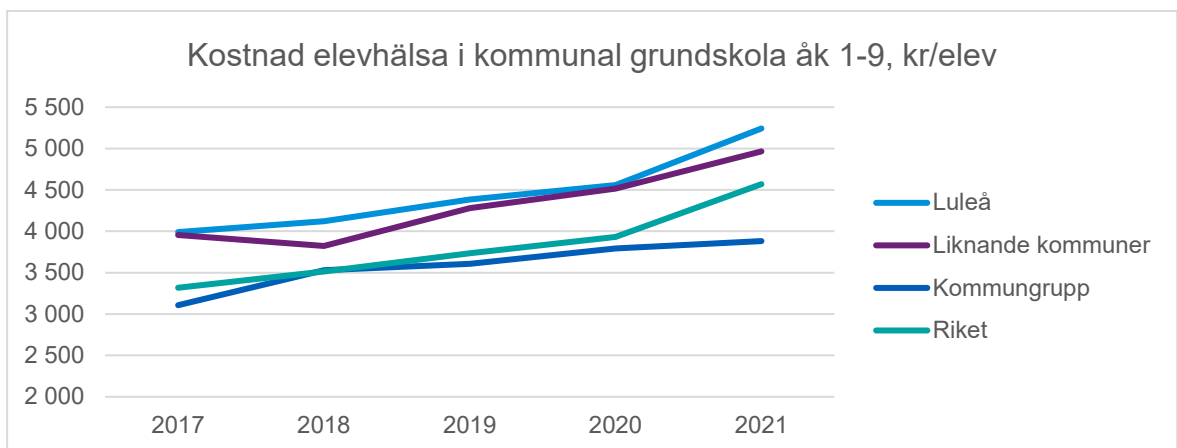
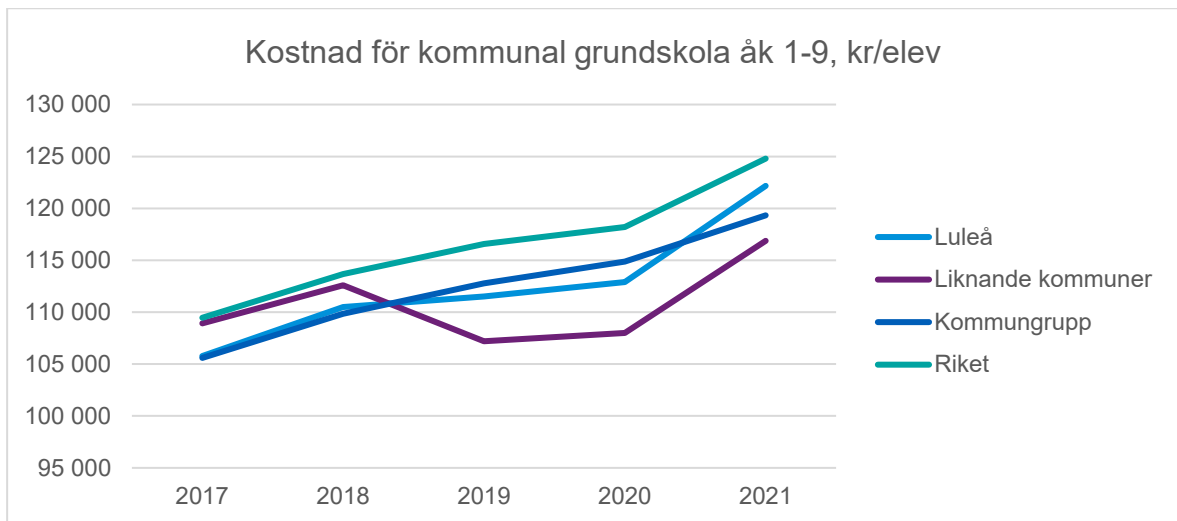
2021 (kr/elev)	Undervisning	Lokaler	Lärverktyg	Måltider	Elevhälsa	Övrigt	Total kostnad
Luleå	64 425	21 337	5 156	7 219	5 243	18 785	122 165
Liknande kommuner ²	68 829	19 880	5 148	6 764	4 966	16 092	121 680
Kommungrupp ³	66 043	19 743	4 997	6 598	3 882	18 063	119 325
Alla kommuner	69 968	18 596	5 114	7 107	4 570	16 912	124 792

Av tabellen ovan kan vi se att den totala kostnaden per elev i Luleå kommun ligger över värdet för liknande kommuner samt kommungrupp däremot är kostnaden per elev mindre än genomsnittskostnaden för alla kommuner. Luleå har däremot lägst kostnad per elev gällande undervisning medan den är högst av jämförelsegrupperna för variabeln *Lokaler*. Även kostnaden för måltider, övrigt samt elevhälsa är i Luleå högre än i jämförelsegrupperna.

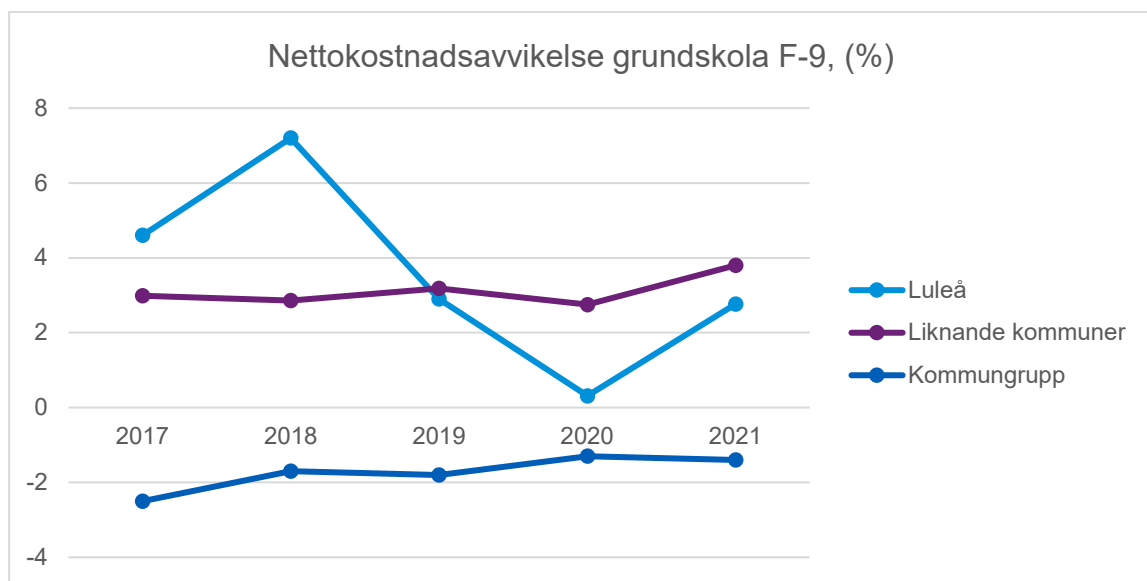
² Mest lika kommuner enligt SKR's databas Kolada gällande grundskoleområdet år 2020 är Karlstad, Lindesberg, Nora, Stenungssund, Timrå, Vänersborg samt Västervik. Ett genomsnitt för dessa kommuner har beräknats.

³ Luleå tillhör enligt SKR's kommunindelning gruppen *större stad* vilken innehåller förutom Luleå ytterligare 20 kommuner där alla har minst 50 000 invånare varav minst 40 000 stycken bor i den största tätorten. Göteborg, Malmö och Stockholm tillhör en egen grupp, *storstäder*.

Av nedanstående tabell går det att utläsa att den totala kostnaden per elev har ökat över tid med ett undantag. Det gäller för gruppen *Liknande kommuner* där kostnaden minskade mellan 2018-2019. I Luleå ökade kostnaden mer mellan 2020 och 2021 än i jämförelsegrupperna. Kostnaden för elevhälsa per elev har ökat över tid och har för Luleå legat över jämförelsekommunernas kostnader de sista fem åren, se nedre tabellen.



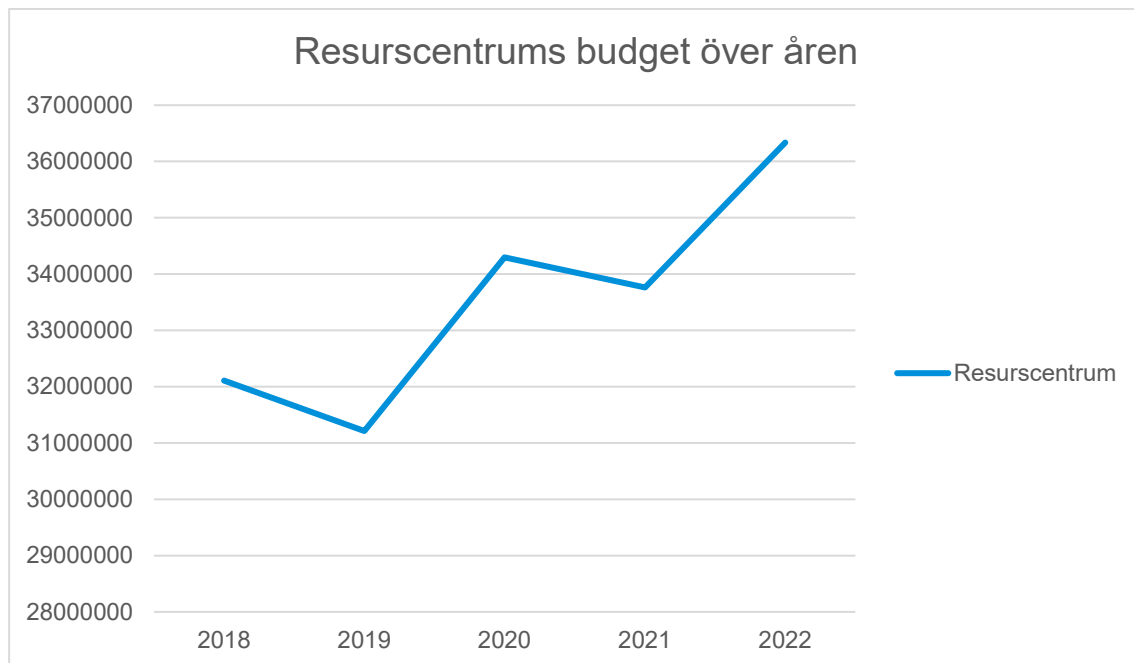
Luleå kommuns nettokostnadsavvikelse⁴ är positiv med 3,0⁵ % (0,3% 2020) vilket motsvarar cirka 24 mkr (3 mkr 2020). Den positiva nettokostnadsavvikelsen indikerar att Luleå kommuns faktiska kostnader för grundskolan är högre än vad strukturen motiverar. Detta har dock varierat de senaste åren. Liknande kommuners nettokostnadsavvikelse är högre än Luleås medan kommungruppens genomsnittliga nettokostnadsavvikelse varit negativ de senaste åren vilket indikerar att dessa kommuner i genomsnitt har ett lägre kostnadsläge än vad som statistiskt är förväntat.



Resurscentrum fick enligt 2022 års budget disponera 36 336 000 kronor. Detta belopp täcker bland annat lönekostnader för elevhälsans enhetschefer, psykologer, kuratorer, skolsköterskor samt vissa centralt anställda specialpedagoger. Som framgår av tabellen nedan har budgeten för resurscentrum varierat över åren men med en uppåtgående trend sedan 2018 från 32 till 36 miljoner. Vid intervjuerna framkommer att inga budgetmedel förflyttas mellan resurscentrum och skolor, utan resurscentrum står för personal och kompetens.

⁴ Nettokostnad är bruttokostnad minus bruttointäkt. Referenskostnaden bygger på nettokostnaden för grundskola och förskoleklass i riket, andel 6-15-åringar i kommunen, barn med utländsk bakgrund samt antaganden om merkostnader för små skolor och skolskjuts. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat.

⁵ Preliminära siffror för 2021 fram till september 2022.



Budget	2018	2019	2020	2021	2022
Resurscentrum	32 107 214	31 213 000	34 297 644	33 765 000	36 336 000

Enligt intervjuerna framkommer att fördelning av personella elevhälsoresurser till de olika skolorna sker genom dialog mellan respektive skolenhet och den centrala elevhälsan där antalet elever samt både årskurs och, i viss mån, behov spelar in.

Det socioekonomiska aspekterna tas också i beaktning vid fördelning, speciellt om extra medel finns att fördela samt i den ordinarie budgetfördelningen. Rektorerna ska dock enligt skollagen leda och organisera elevhälsan inom sin egen verksamhet, vilket leder till att intern fördelning av budget kan se olika ut på olika skolor då rektorerna själva får disponera de ekonomiska medel de får in. Rektorer kan även söka om tilläggsbelopp för speciella behov men utifrån intervjuer med chefer och rektorer framgår det att dessa normalt sett alltid är för små. Det nämns också att små skolor har svårt att få verksamheten att "gå runt" ekonomiskt medan större skolor klarar sig bättre. Det påpekas dock att likvärdighetsbidraget⁶ som delas ut har haft en stor positiv påverkan för skolorna och har medfört att insatser har kunnat genomföras. Även att den socioekonomiska faktorn påverkar huruvida vissa skolor kan anställa extra personal. Dock nämner rektorerna att viss rädsla finns för vad som händer om detta

⁶ Statsbidrag för likvärdig skola. Luleå kommun har beviljats ca 32 mkr för 2022.

likvärdighetsbidrag försvinner. Områdeschefer berättar att principen *likvärdig skola* kan vara svår som den är idag med likvärdighetsbidraget.

De förtroendevalda menar att budgeten för resurscentrum kan viktas mer mellan skolorna än vad som görs idag men att mindre enheter trots det har sämre förutsättningar för en närvarande elevhälsa. Detta är i linje med vad som framkom i samtalen med rektorer och chefer. Tillgången till personalen är viktig men på grund av förutsättningarna så kan exempelvis skolsköterskans tid på plats bli kort då de reser mellan flera enheter. De förtroendevalda nämner också att oplanerade behov kan vara svårare att hantera och att personalen kan uppleva att man inte har marginaler och att i de enskilda fallen där tilläggsbelopp kan sökas så är oftast beloppen för små. Det framkommer även att resurscentrum har ett uppdrag att se hur resurserna fördelas per kön och därefter analysera för att se om det fördelas jämnt. Enligt de förtroendevalda är anledningen till att Luleå kommun har en högre kostnad för elevhälsa jämfört med jämförelsekommunerna att signalen från nämndens sida är att alla elever ska få det de har rätt till.

4.2.1 Bedömning – Resurser för elevhälsa

I vår granskning framkommer att resurserna fördelas med hänsyn till enheternas olika förutsättningar systematiskt och enligt fastställd rutin. Specialpedagogisk kompetens på central nivå sätts in, efter ansökan från skolorna, där behov finns. Skolkuratorerna och skolsköterskorna är fördelade på de olika skolområdena och tack vare en gemensam chef kan fördelningen omprövas för att sättas in där behoven är som störst. Vi noterar dock att detta inte fungerat fullt ut då brist på kuratorer medfört att vissa skolor periodvis saknat kurator eller haft många byten av kurator vilket påverkat negativt. Vi rekommenderar nämnden att vidta åtgärder för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.

4.3 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 Luleå kommuns grundskola från enkäten våren 2022. Enkät svar från 2018 och 2020 finns i bilaga A.

I Skolinspektionens enkäter inför regelbunden tillsyn gav eleverna i Luleå följande svar på hur de såg på elevhälsan. Från årskurs fem besvarade 635 elever enkäten vilket motsvarar en svarsfrekvens på 86 % medan enkäten besvarades av 577 elever i årskurs

2022-08-17

8 vilket motsvarar en svarsfrekvens på 77 %. Svarsfrekvensen för riket uppgick till 86 respektive 79 %. 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*. Första kolumnen visar på resultatet i Luleå och den andra kolumnen visar på det totala enkätresultatet som speglar hela riket.

Elever	Luleå 2022	Riket 2022
<u>Årskurs 5:</u> Känner du att det finns någon vuxen i skolan som bryr sig om hur du mår?	73 %	76,5 %
<u>Årskurs 5:</u> Hur lätt eller svårt är det att få hjälp av elevhälsan, till exempel skolsköterskan?	55 %	60,4 %
<u>Årskurs 8:</u> Känner du att det finns någon vuxen i skolan som bryr sig om hur du mår?	56 %	61,3 %
<u>Årskurs 8:</u> Hur lätt eller svårt är det att få hjälp av elevhälsan, till exempel skolsköterskan?	51 %	53,9 %

Svaren från eleverna i Luleå var mer negativa än de nationella genomsnittssvaren för enkätomgången både för årskurs fem och för årskurs åtta i alla frågor gällande elevhälsan. Svaren från enkätomgång 2020 låg också strax under genomsnittet för riket medan svaren från enkätomgång 2018 låg över genomsnittet, se bilaga A. För år 2018 och 2020 ingår årskurs 9 i stället för årskurs 8.

Nedan ser vi den pedagogiska personalens ställningstagande till påståenden om elevhälsan. I Luleå kommun är personalens svar i det närmaste i paritet med enkätomgångens snitt. Personalens svar överensstämmer dock inte med elevernas svar inom samma område då personalen har en betydligt positivare bild än vad eleverna har gällande de elevhälsorelaterade frågorna. Jämfört med enkäterna genomförda åren 2018 och 2020 så har det dock skett en försämring gällande personalens uppfattning av elevhälsan och det råd och stöd den kan ge, se bilaga A. Intressant att notera är dock det faktum att genomsnittet ligger högre för Luleå kommuns pedagogiska personal än genomsnittet för riket och att försämringen jämfört med 2020 har varit lägre i Luleå kommun än försämringen för riket. Vi konstaterar dock att enkätfrågorna inte är identiskt formulerade 2022 jämfört med 2018 och 2020. Enligt en enkät som genomförts internt 2021 där 25 grundskolerektorer deltagit framkommer att rektorer är nöjda med vissa

punkter när det kommer till det centrala arbetet men något som dök upp är att de exempelvis önskar att resurscentrum var närmre skolorna med ett tätare samarbete, att en viss tröghet i systemet upplevs, att den enskilda skolan inte får den tid som finns på pappret i teorin samt att det är för många inblandade parter när beslut behövs tas. En notering under intervjun var att områdeschefer upplevde att nöjdheten var högst bland skolor som haft lägst personalomsättning av kuratorer.

Pedagogisk personal Grundskola	Luleå 2022	Riket 2022
Hur tycker du att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar?	70,0 %	70,0 %
Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd från elevhälsan om det skulle behövas?	77,0 %	73,8 %
Hur uppfattar du möjligheterna för eleverna att få stöd från elevhälsan?	80,0 %	79,6 %

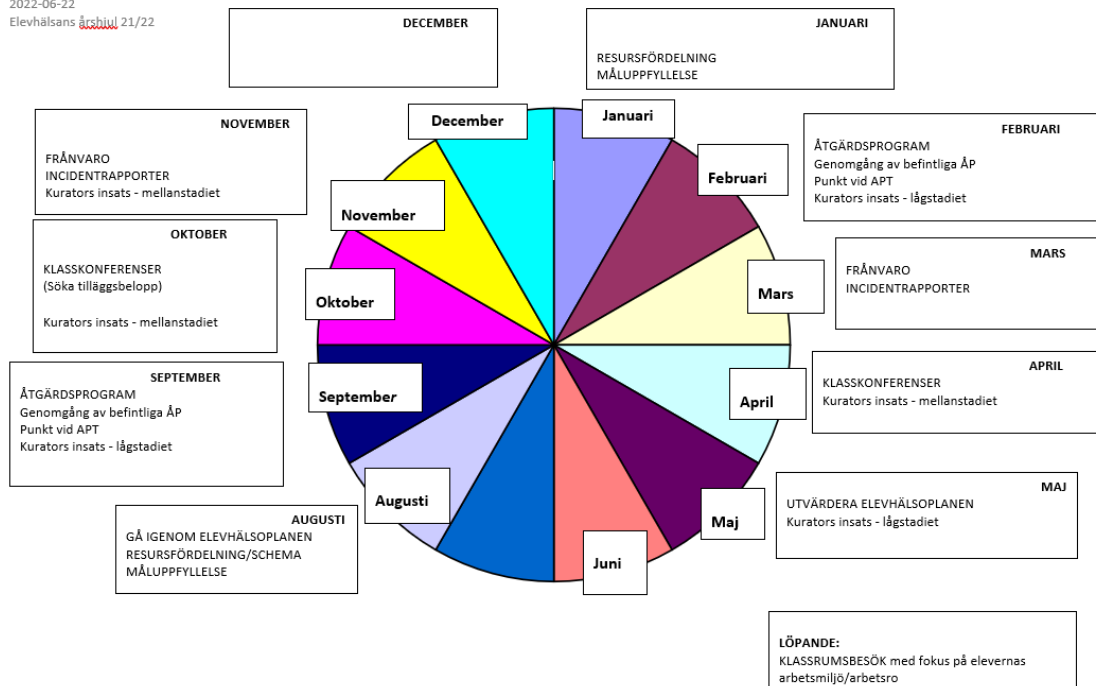
4.3.1 Bedömning – Personalens uppfattning av tillgången på elevhälsa

Jämfört med enkäterna genomförda åren 2018 och 2020 så har det skett en försämring gällande pedagogiska personalens uppfattning av elevhälsan och vilket råd och stöd den kan ge. Vi anser att detta bör tas på allvar och rekommenderar nämnden att utreda vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat.

4.4 Uppföljning

Enligt intervjuade rektorer och chefer rapporterar och följer de upp elevhälsoarbetet via kvalitetsrapporter samt har interna dialoger där arbetet med elevhälsan diskuteras. Om behovet finns, även lyftas aktuella frågor till nämnden. Rektorer nämner under intervjun att de är nöjda med den dialog som genomförs med sina områdeschefer och att elevhälsomöten samt klasskonferenser har en positiv effekt då samverkan och delning av kunskap inom området går att genomföra på regelbunden basis. En upplevelse enligt chefer och rektorer är dock att resurscentrum ibland kan kännas som "på sidan om". Rektorer arbetar även efter årshjul och lokala handlingsplaner, se figur nedan för ett exempel på en skolas årshjul, för att säkerställa att arbetet har en plan och att både direkta insatser och förebyggande arbete inkluderas.

2022-06-22
Elevhälsans årsrapport 21/22



Källa: Luleå kommun, Barn och utbildningsförvaltningen

Intervjuade områdeschefer lyfter att dialogerna mellan resurscentrum och områdeschefer har varit mer sällan än vad som är önskvärt och att viss osäkerhet för hur organisationen ska fungera existerar fortfarande. En upplevelse enligt chefer och rektorer är att resurscentrum stundvis kan kännas som på sidan om.

Den centrala elevhälsans systematiska kvalitetsarbete följs upp årligen i Resurscentrums kvalitetsrapport som föredras för nämnden. Vid intervjuerna med representanter från nämnden framkommer att detta är ett nytt arbetssätt som är under utveckling. I kvalitetsrapporten beskrivs bland annat elevhälsans uppdrag och ärenden och hur den centrala elevhälsan arbetat främjande och förebyggande. Vidare genomförs årliga hälsosamtal med vissa årskurser där resultatet också redovisas för nämnden. Nämnden får även information om elevhälsan via patientsäkerhetsberättelsen som upprättas årligen. Det framkommer vid intervjun att chef för socialförvaltning och skolchef genomför möten flertalet gånger under en månad för att bland annat diskutera elevhälsorelaterat arbete. Det finns nu gemensamma forum där information kan lyftas vilket nämndens representanter anser vara bra. Nämndens ordförande genomför just nu praktik inom resurscentrums verksamheter för att få en bättre bild av verksamheten. De har också haft möjlighet att delta vid elevhälsoteamsmöten. Nämndens representanter anser att det är en frägnämnd och att de därför, utöver officiella uppföljningar och rapporter, får ytterligare informationer när så efterfrågas. Intervjuade representanter för nämnden är nöjda med den uppföljning och de rapporter som överlämnas.

4.4.1 Bedömning -uppföljning

Elevhälsoarbetet följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet, genom årliga redovisningar av hälsosamtal och via patientsäkerhetsberättelsen samt via behovsstyrda och kompletterande informationer. Vi bedömer att nämnden har fungerande rutiner för uppföljning och återrapportering till nämnden av elevhälsans verksamhet.

4.5 Pandemins påverkan

Vid intervjun med nämndens företrädare att de konstaterat att flickor upplever att de har mått sämre än pojkar under pandemin vilket föranlett att de gett verksamheten ett uppdrag att titta närmare på detta. Pandemin medförde också att resurscentrums personal inte längre åkte ut till skolorna i samma utsträckning som innan pandemin vilket enligt rektorerna var en försvårande faktor. Rektorer har fått "laga efter läge" och vissa specialinsatser har även fått ta ett steg tillbaka under pandemin på grund av sjukfrånvaro. Resurscentrums representanter lyfter att det nu i spåret av pandemin noterats minskad måluppfyllelse samt en ökad psykisk ohälsa som måste arbetas med.

Pandemin har dock enligt samtliga intervjuade medfört att digitaliseringen tagit stora kliv framåt vilket medfört många positiva effekter. Tillgängligheten till elevhälsa har ökat och har förenklats för vårdnadshavare att kunna delta på elevhälsomöten. Nya rutiner har arbetats fram och det har funnits ett stort stöd från central elevhälsa ut till verksamheterna vilket enligt rektorerna har underlättat.

4.5.1 Bedömning -pandemins påverkan

Vi konstaterar att pandemin medfört vissa negativa effekter såsom minskad måluppfyllelse samt en ökad psykisk ohälsa. Vi rekommenderar nämnden att skyndsamt vidta åtgärder för att komma till rätta med detta. Vidare rekommenderar vi nämnden att ta vara på, samt utveckla vidare, de positiva effekterna av digitalisering som pandemin medfört.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att elevhälsans arbete i stort bedrivs ändamålsenligt. Vi har dock noterat några områden där arbetet kan förbättras ytterligare vilket sammanfattas i nedanstående rekommendationer.

5.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att

- säkerställa att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet fortsättningsvis genomförs i tillräcklig omfattning.
- vidta åtgärder för att i möjligaste mån säkerställa att samtliga skolor har tillräckligt kuratorstöd.
- utreda vad som ligger bakom den pedagogiska personalens uppfattning att möjligheterna till stöd från elevhälsan har minskat 2022 jämfört med enkätundersökningar genomförda 2018 och 2020.
- vidta åtgärder för att komma till rätta med minskad måluppfyllelse samt ökad psykisk ohälsa som konstaterats efter pandemins framfart.
- ta vara på samt utveckla vidare de positiva effekterna som den ökade digitaliseringen medfört.

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:

0969CA9FC15C4F1...

Christopher Karlsson
Kommunal revisor

Eva Henriksson 
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



Luleå kommun
Granskning av elevhälsan

2022-08-17

A Bilagor

Elever	Luleå 2018	Luleå 2020	Riket 2018	Riket 2020
<u>Årskurs 5:</u> Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever hur vi har det i skolan och hemma	68 %	63 %	65 %	66 %
<u>Årskurs 9:</u> Elevhälsogruppen i min skola frågar oss elever om hur vi upplever vår skol- och livssituation.	54 %	46 %	51 %	50 %
<u>Årskurs 9:</u> Jag kan gå och prata med skolsköterskan eller kuratorn/skolpsykolog om jag vill, det måste inte ha hänt något allvarligt.	72 %	62 %	69 %	67 %
<u>Årskurs 9:</u> På min skola är det ok att lämna lektionen om man känner ett behov av att träffa skolsköterskan eller kurator.	72 %	66 %	71 %	68 %



Luleå kommun
Granskning av elevhälsan

2022-08-17

Pedagogisk personal Grundskola	Luleå 2018	Luleå 2020	Riket 2018	Riket 2020
Elevhälsogruppen på den här skolan frågar eleverna om deras uppfattning om sin skol- och livssituation	82 %	82 %	76,0%	79 %
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själva kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar	86 %	84 %	85 %	86 %
I min skola finns det beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser.	79 %	76 %	77 %	78 %

[Type here]