

Hälso- och sjukvårdsnämndens förvaltning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2011-04-14

HSN 1102-0164

Handläggare:

Eva Bohlin

Margareta Cassel

Yttrande över remiss från Utbildningsdepartementet, Se, tolka och agera - allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95)

Ärendebeskrivning

Landstingsstyrelsen har bett att Hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över betänkandet Se, tolka och agera - allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95). Remissvaret har inlämnats till Utbildningsdepartementet med reservation för att ändringar kan inkomma efter beslut i HSN den 24 maj 2011.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2011-04-14

Förvaltningens yttrande över betänkandet, 2011-04-14

Sammanfattning av betänkandet Se, tolka och agera - allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95)

Ärendets beredning

Ärendet har beretts i Programberedningen för barn, unga och kvinnosjukvård.

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Utbildningsdepartementet överlämna förvaltningens yttrande över betänkande Se, tolka och agera - allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95)

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens motivering till förslaget

Stockholms läns landsting (SLL) tycker sammanfattningsvis att betänkandet *Se, tolka, agera – allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU*

2010:95) är en bra, viktig och omfattande utredning som innehåller en gedigen sammanställning av resultat från forskning, rapporter, hearings och egna undersökningar.

Psykisk hälsa, elevhälsans uppdrag och samverkan

SLL:s uppfattning är att det finns frågor där det finns behov av ytterligare klargöranden framför allt när det gäller arbetet med psykisk hälsa, förtydligande av elevhälsans uppdrag och ställningstaganden gällande samverkan.

I utredningen påtalas att området psykisk hälsa behöver tydliggöras ytterligare men betänkandet innehåller få konkreta förslag. SLL anser att det hade varit värdefullt med flera analyser eftersom utredningen beskriver problemen på en hög abstraktionsnivå.

Utredaren framhåller att det är angeläget att belysa elevhälsans roll. SLL instämmer och ser det som särskilt betydelsefullt att elevhälsans uppdrag och ansvar förtydligas. En analys av vad olikheter i enskilda skolors och kommuners tolkning av elevhälsans uppdrag och omfattning innebär för enskilda elever ser landstinget som en annan viktig fråga.

Hur det går att få till en effektiv och bestående samverkan är en central frågeställning. Utredningens förslag som stärker samverkan välkomnas men ansvaret för vem som gör vad behöver tydliggöras.

Ekonomiska konsekvenser

Hur elevhälsans innehåll och uppdrag tolkas har betydelse för landstingets arbete med barn i behov av särskilt stöd vilket i sin tur kan innebära ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för patientsäkerhet

Genom att belysa elevhälsans roll finns det förutsättningar för förbättringar av patientsäkerheten.

Konsekvenser för jämställd och jämlik vård

Om betänkandet medför att elevhälsans uppdrag förtydligas och det i sin tur leder till alla barn får tillgång till likvärdig elevhälsa kommer det att innebära positiva konsekvenser ur ett jämlikhetsperspektiv.

Miljökonsekvenser

Betänkandet innebär sannolikt inga miljökonsekvenser.

Catarina Andersson Forsman
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Olle Olofsson
Avdelningschef

YTTRANDE
2011-04-14

Diarienummer
HSN 1102-0164

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet SOU 2010:95 *Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning* (dnr HSN 1102 - 0164)

Sammanfattning

Stockholms läns landsting (SLL) tycker sammanfattningsvis att betänkandet *Se, tolka, agera – allas rätt till en likvärdig utbildning (SOU 2010:95)* är en bra, viktig och omfattande utredning som innehåller en gedigen sammanställning av resultat från forskning, rapporter, hearings och egna undersökningar.

Psykisk hälsa, elevhälsans uppdrag och samverkan

SLL:s uppfattning är att det finns frågor där det finns behov av ytterligare klargöranden framför allt när det gäller arbetet med psykisk hälsa, förtydligande av elevhälsans uppdrag och ställningstaganden gällande samverkan.

I utredningen påtalas att området psykisk hälsa behöver tydliggöras ytterligare men betänkandet innehåller få konkreta förslag. SLL anser att det hade varit värdefullt med flera analyser eftersom utredningen beskriver problemen på en hög abstraktionsnivå.

Utredaren framhåller att det är angeläget att belysa elevhälsans roll. SLL instämmer och ser det som särskilt betydelsefullt att elevhälsans uppdrag och ansvar förtydligas. SLL anser även att en analys bör göras av vad olikheter i enskilda skolors och kommuners tolkning av elevhälsans uppdrag innebär för enskilda elever.

Hur det går att få till en effektiv och bestående samverkan är en central frågeställning. Utredningens förslag som stärker samverkan välkomnas men ansvaret för vem som gör vad behöver tydliggöras.

Stockholms läns landsting
Box 6909
102 39 Stockholm

Telefon: 08-123 132 00
Fax: 08-123 131 02
E-post: registrator.hsn@sll.se

Säte: Stockholm
Org.nr: 232100-0016
www.sll.se

Besök oss: Hantverkargatan 11 B. Kommunikationer: T-bana Rådhuset, buss 3, 40, 62 och 69

Bättre samverkan på alla nivåer

Bättre samverkan mellan myndigheter

SLL har ingen kommentar.

Samverkan på kommunal central nivå behöver förbättras

SLL stöder utredarens förslag om att hälso- och sjukvården bör involveras i utvecklingsarbetet att synliggöra framgångsrika metoder och samhällsekonomiska konsekvenser av förebyggande insatser för barn och elever med sammansatta stödbehov. Som ett tydligt exempel på väl fungerande samverkan vill SLL peka på hur samverkansgrupper för psykiskt sköra och sjuka gravida och nyförlösta byggts upp mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten i Stockholms län.

Förtydligande av skyldighet att samverka

SLL har inget att invända mot förslaget om ändringar i 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive i 29 kap. 13 § i skollagen (2010:800) om att socialnämndens initiativ inte krävs för samverkan.

Barns och elevers rätt behöver stärkas

SLL anser att utredarens fem förslag till likvärdig utbildning och till särskilt stöd är utomordentligt viktiga.

Mer stöd för en korrekt tillämpning av gällande regler behövs

SLL delar utredarens uppfattning att det behövs mer stöd för korrekt tillämpning av gällande regler för att det ska bli en likvärdig utbildning för alla elever. SLLs erfarenhet är att det idag finns stora skillnader i tillämpningen av regler mellan olika kommuner och mellan enskilda skolor.

SLL ställer sig tveksam till förslaget om en inventering av problemens omfattning. SLL tycker att det skulle vara bättre om arbetet med stöd kring tillämpning kunde komma igång tidigare. Frågan bör ställas om det inte redan finns tillräcklig erfarenhet och kunskap om tillämpningsproblemen för att snarast kunna sätta igång arbetet med tillämpningsstöd i form av kompletterande förordningar, föreskrifter eller annan vägledning.

Förslaget att Skolinspektionen och Skolverket noga ska följa genomförandet av nya skollagen och identifiera om tillämpningsproblemen minskat eller kvarstår är viktigt och bör kvarstå även efter det att kompletterande stöd för tillämpningen tagits fram.

Hindrar sekretessreglernas tillämpning samverkan

SLL anser att förslaget att analysera och kartlägga sekretessreglernas tillämpning är bra. Det är angeläget att frågeställningarna blir belysta ur olika perspektiv för att åskådliggöra de olikheter som ligger i landstingets uppdrag jämfört med kommunernas. Till exempel innebär sekretesslagsstiftningen så som den är utformad krav på restriktivitet gällande vad exempelvis BUP med hänsyn till den personliga integriteten kan avhandla i samverkan.

SLL vill framhålla att sekretessreglernas tillämpning är en nyckelfråga för hur samverkan mellan hälso- och sjukvården och övriga instanser kan bli framgångsrik för utsatta barn. I framgångsrikt lärande ingår att få ta del av resultatet av gjorda insatser både för att förstå insatsernas betydelse och motiveras att upprepa eller ej upprepa åtgärderna. Avsaknad av kunskap om vad som händer barn som anmälts till socialtjänsten försvårar verksamheternas lärande. Utan återkoppling minskar möjligheten för hälso- och sjukvårdspersonal att få beprövad erfarenhet av det man sett och tolkat.

Övergångar måste utformas så att det stödjer elevens fortsatta lärande

SLL stödjer förslaget att det ska utarbetas tydliga rutiner för övergångar inom och mellan skolor och skolformer till stöd för barnets fortsatta lärande. SLL delar uppfattningen att övergångar inom och mellan skolor och skolformer är kritiska punkter då viktigt information som underlättar barnets fortsatta lärande riskerar att tappas bort. Sådan viktig information kan även vara funktionsbeskrivningar av det enskilda barnet som tagits fram i samband med utredning inom sjukvården.

Det är bra att utredningen pekar på att hindren ofta ligger hos aktörerna och inte hos de berörda barnen/familjerna. Om samtycke efterfrågas ges det oftast och barnets situation främjas av ett gott samarbete mellan myndigheter, verksamheter och föräldrar.

Två uppdrag till Skolinspektionen

Uppföljning av anmälningsskyldigheten

SLL stödjer utredarens förslag att Skolinspektionen ska följa upp rutiner och kunskaper om anmälningsskyldigheten beträffande barn som far illa.

Hur tillgodoses rätten till undervisning för barn

SLL håller med utredaren om att det är osäkert om den nya skollagen löser problemet med elevers rätt till skolgång efter placeringsbeslut. Det krävs som utredaren säger en "tydligare reglering för att socialtjänsten och

utbildningsansvariga i kommunen ska kunna hantera ett barns eller en elevs rätt till utbildning på ett säkert och ändamålsenligt sätt i samband med ett placeringsbeslut inom socialtjänsten".

Det skulle också vara önskvärt att betänkandet slår fast att barn och unga, som är placerade av socialtjänsten och där landstinget svarar för vårdinsatsen, har rätt till skolgång men att landstinget inte har ansvar för utbildningen. Idag förekommer att landstinget förväntas bidra till kostnaden för utbildning, t ex för barn som finns på HVB och där landstinget svarar för sjukvårdskostnaden.

Elevhälsan och kunskapssatsningar

En samlad elevhälsa – ett stöd för elevers måluppfyllelse

Landstinget stöder utredarens förslag att införandet av en samlad elevhälsa bör leda till tydliga ställningstaganden gällande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna Skolverket, Socialstyrelsen och Skolinspektionen. SLL anser att det hade varit värdefullt om utredningen hade analyserat problemet på en mer konkret nivå. Detsamma gäller förslaget angående barn och unga med psykiska besvär där samverkan mellan elevhälsa och primärvård betonas på ett bra sätt - men där problemet inte beskrivs tydligt.

SLL delar utredarens bedömning att det faktiska innehållet i skolhälsovården behöver genomlysas mot bakgrund av nya skollagens beskrivning av elevhälsans uppdrag. SLL anser det särskilt angeläget att klargöra elevhälsans uppdrag för tidiga insatser och för det förebyggande arbetet inom området psykisk ohälsa och social problematik.

Tidiga insatser – en satsning för ökad kunskap

Landstinget välkomnar att utredaren föreslår en delegation som ska "belysa värdet av tidiga insatser". SLL håller med om att det är mycket viktigt att delegationen i sitt arbete belyser elevhälsans roll och betydelsen av samverkan mellan skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Det saknas tillräcklig forskning kring uppföljning och utvärdering av tidiga insatser i syfte att förebygga dysfunktion och ohälsa. Detsamma kan sägas om det mesta vad gäller aktiva insatser. Effektforskning inom såväl landsting som kommun är ett mycket eftersatt område som sällan får del av forskningsråd och andra finansiärers anslag. Ofta uppfattas effektforskning och forskning kring förebyggande insatser som mindre akademiskt intressant. Det är därför positivt att utredningen föreslår ett tidsbegränsat forskningsprojekt och inrättande av en "delegation" som ska ge en samlad

bild av kunskapsläget och arbetet med tidiga insatser till barn i förskolan och i de tidigare årskurserna.

Vetenskap och beprövad erfarenhet

Forskning och kunskapsspridning

Betänkandets förslag om resursförstärkning för forskning om barn och elever i utsatta situationer och i behov av särskilt stöd - samt att denna ska utgå från tvärdisciplinärt synsätt och en helhetssyn är mycket bra.

Uppföljning av grund- och rektorsutbildningen

Förslaget att blivande lärare, rektorer med flera skall få ökad kunskap om barn med ADHD, autism etc välkomnas. Vår bild är att det behövs mer kunskap i skolan om barn med olika funktionsnedsättningar och deras behov av anpassat stöd.

Förutsättningarna för inläring varierar hos barn. Detta har att göra med medfödda förutsättningar såväl som uppväxt – och miljöfaktorer. När ett barn inte kan tillgodogöra sig undervisningen i skolan behöver barnets individuella förutsättningar kartläggas. Det gäller med avseende på begåvningsnivå och övrig kognitiv profil. Avsikten med kartläggningen är att anpassa pedagogisk metod och kravnivå till barnets förutsättningar. Vår uppfattning är att detta inte alltid beaktas tillräckligt i skolan, vilket kan leda till negativa konsekvenser för en del barn.

En del av dessa barn behöver en utredning inom landstinget, men inte alla. Det innebär också att barn som har en begåvningsnivå i det nedre intervallet (IQ 70 – 85) många gånger remitteras till landstinget för utredning, trots att detta faller inom normalvariationen och borde vara igenkänt i skolan. För barn som ligger strax ovanför 70 i begåvning och har stora skolsvårigheter är inte landstinget första instans - skolan bör ha resurser för att kunna bedöma begåvning samt tillgång till adekvata pedagogiska stödåtgärder.

Tidiga insatser för barn i förskoleåldern

Landstinget ser positivt på förslaget att genomföra regionala konferenser utifrån ett tvärdisciplinärt perspektiv syfte med syfte att informera om kunskapsläget gällande tidiga insatser för barn i förskoleåldern.

Övriga synpunkter

Stora skillnader i elevhälsa mellan skolor och kommuner

I betänkandets kapitel 6.3 sid. 243 står ”Av den statistik som utredningen fått ta del av under hand framgår att det finns stora skillnader i bemanning inom elevhälsan mellan olika kommuner och fristående huvudmän.” ... ”Bilderna av att det finns stora skillnader i bemanning bekräftas emellertid även i kommunstudien.” På (sid 244) framhålls att ”elevhälsan och tillgång till dess strategiska kompetenser är avgörande dels för hur både förskola och skola ska kunna identifiera barn och elevers stödbehov, dels för att sätta in adekvata åtgärder.”

SLL anser att det behövs en bredare och djupare analys av konsekvenserna av det faktum att tillgången till elevhälsa är olika beroende på vilken skola barnen går i.

SLL anser att det är nödvändigt att elevhälsans uppdrag och ansvar förtydligas. En grundläggande förutsättning för att kunna utveckla bra samarbete kring enskilda barn mellan skola och sjukvård är att tillgång till och innehållet i elevhälsan är likartad för utsatta elever oavsett vilken skola de går i. Det är en förutsättning för att systemet elevhälsa och sjukvård ska ha förutsättningar att fungera som en helhet, utan ”glapp” även för utsatta barn.

SLL vill vidare lyfta att de olikheter i elevhälsans omfattning som finns i kombination med att det är otydligt vad elevhälsans roll och uppdrag egentligen är får betydelse för hur delar av landstingets resurser för barn med psykisk ohälsa kommer att styras.

Utgångspunkter

Utgångspunkten är att elevhälsa, sjukvård och socialtjänst utgör kommuniserande kärn.

Utredningen lyfter att brister i sjukvården, t ex långa väntetider till nödvändiga barnpsykiatriska utredningar, leder till svårigheter för skolan att fullgöra sitt uppdrag kring barns lärande. På motsvarande sätt kan man se att barns sjukvårdsbehov påverkas av hur skolan fungerar.

Elever vars stödbehov inte identifieras i skolan löper, förutom risken att inte nå kunskapsmålen, samtidigt större risk att utveckla sekundär psykisk ohälsa¹. Detsamma gäller när stödbehovet identifierats men orsakerna till behovet inte klarlagts i skolan, vilket kan innebära att de insatta åtgärderna inte är adekvata. En del barn hade inte behövt komma till barnpsykiatri om deras stödbehov i skolan hade identifierats och åtgärdats i ett tidigt skede.

Stora olikheter i omfattning och innehåll i elevhälsa bäddar för samarbetsvärigheter mellan skola och sjukvård

Vår bild är att det är stora skillnader inom länet i hur elevhälsan är organiserad, hur den är bemannad och hur man lokalt tolkat elevhälsans uppdrag.

Landstingets vårdgivare samarbetar kring enskilda barn med stort antal friskolor och kommunala skolor. De nuvarande skillnader som finns mellan olika skolors elevhälsa gör det omöjligt att formulera ett uppdrag till sjukvårdens vårdgivare så att det inte uppstår ett "glapp" mellan åtminstone några skolors/kommuners elevhälsa och sjukvård.

I utredningen ställs frågan (sid 248) *"Kan exempelvis tidiga insatser av utredningskaraktär och stöd ses som förebyggande eftersom de problem som finns kan bemästras eller minska istället för att eskalera?"*. Osäkerhet om elevhälsans uppdrag och det stora tolkningsutrymmet om vad förebyggande insatser innebär, bäddar för samarbetsvärigheter kring de barn som är i störst behov av att samverkan fungerar. T ex måste frågan ovan få ett tydligt svar för att elevhälsa och sjukvård ska ha rimliga och överensstämmande förväntningar på varandra.

Stora olikheter i omfattning och innehåll i elevhälsa riskerar att leda till omfördelning av landstingets resurser som inte grundar sig i behov utan i olikheter inom elevhälsa

I Stockholms län har det framkommit förvånansvärt stora skillnader i efterfrågan av framförallt utredningsinsatser för skolbarn mellan olika geografiska områden. De lokala vårdgivarna bedömer att dessa stora

¹ Se "ADHD hos barn och vuxna" (Kunskapsöversikt socialstyrelsen 2002),

"Kort om ADHD hos barn och vuxna – en sammanfattning av socialstyrelsens kunskapsöversikt" (socialstyrelsen 2004),

"Barn som utmanar – Barn med ADHD och andra beteendeproblem (socialstyrelsen 2010)

"Barn som tänker annorlunda – barn med autism, Aspergers syndrom och andra autismspektrumtillstånd" (Socialstyrelsen 2010)

skillnader i efterfrågan till del hänger samman med hur tillgången till elevhälsa varierar mellan olika skolor eller kommuner. Skillnaderna mellan olika geografiska områden bidrar i sin tur till att köer och väntetider till utredning riskerar att uppstå i de områden där efterfrågan är som störst.

För att hålla köer i schack har landstinget i Stockholm åtgärdat köerna genom att mer resurser fördelats för utredning av barn. Dessa resurser har helt naturligt gått till utredning av barn från de områden som haft störst efterfrågetryck.

Det fenomen som riskerar att uppstå är, att tolkningsutrymmet i skollagen kring elevhälsans uppdrag leder till stora skillnader i elevhälsans omfattning och inriktning mellan olika skolor och kommuner, som i sin tur leder till stora skillnader i efterfråga av utredningsresurser från landstinget. Det leder i sin tur till att landstinget, för att klara nationella ambitioner för tillgänglighet till barnpsykiatri omfördelar resurser från områden med skolor med "mer" elevhälsa (normalt efterfrågetryck) till områden med "mindre" elevhälsa (högt efterfrågetryck). En slags "Robin Hood-effekt" riskerar att uppstå som behöver vägas in i diskussionen.