

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över delbetänkande **Börja med barnen– En sammanhållen god och nära vård för barn och unga (SOU 2021:34)**

Dnr S2021/04102

Skolverket har ombetts att yttra sig över delbetänkandet *Börja med barnen - En sammanhållen god och nära vård för barn och unga (SOU 2021:34)*. Yttrandet behandlar de delar av delbetänkandet där skolväsendet påverkas och Skolverket har synpunkter.

Sammanfattning

Skolverket konstaterar att utredningen har lämnat flera förslag i angelägna frågor och instämmer i att mer behöver göras för att stärka samhällets förutsättningar för att barn och unga ska få en god och nära vård som är mer sammanhållen, likvärdig och effektiv. Skolverket instämmer i utgångspunkten att det behövs ett helhetsperspektiv på hälsa där barn och ungas behov av hälsofrämjande och förebyggande insatser stärks under hela uppväxttiden. Vidare ställer sig Skolverket positivt till att omställningen till en god och nära vård stärks ur ett barnrättsperspektiv och att barn och ungas behov beaktas tydligare i planering och organisering av hälso- och sjukvård.

Skolverket vill understryka att forskning visar att skolframgång är en starkt skyddande faktor för alla barn och att det finns ett betydande dubbelriktat samband mellan studieresultat och hälsa. Goda resultat leder till bättre hälsa samtidigt som god hälsa ger bättre förutsättningar att nå utbildningens mål. Det är extra viktigt att barn som riskerar fysisk och psykisk ohälsa och en ogynnsam utveckling får möjligheter till insatser för att öka skyddsfaktorer och minska riskfaktorer. Detta stärker även elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål och ha en välfungerande skolgång.

Skolverket anser att det är positivt att utredningen lyfter att barn- och ungdomshälsovårdens ansvar bör tydliggöras. Skolverket vill framhålla att skolan ska fokusera på sitt kärnuppdrag och att elevhälsan ska stödja utvecklingen av

goda lärmiljöer och skapa förutsättningar för lärande. Detta är i enlighet med skollagens intentioner och den utveckling som skett sedan kravet på elevhälsa infördes i skollagen. Hälsöfrämjande och förebyggande arbete i skolan behöver organiseras utifrån en skolgemensam kultur som genomsyrar all verksamhet och omfattar all personal. Elevhälsan behöver ha ett nära samarbete med skolans övriga personal och tvärprofessionellt utforma anpassningar på organisations-, grupp- och individnivå. Myndigheten vill framhålla att det hälsöfrämjande och förebyggande arbetet behöver utgå från lokala förhållanden och elevernas behov och vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

Förskolan och skolan har möjlighet att tidigt uppmärksamma och identifiera barn och elever som riskerar ogynnsam utveckling och därför även behöver stöd från andra verksamheter såsom hälso- och sjukvården. Skolverket anser att flera av de förslag och bedömningar som lyfts i delbetänkandet kommer att underlätta och stärka förutsättningarna för tvärprofessionell samverkan mellan hälso- och sjukvård, socialtjänst och skola. Detta kan i sin tur främja möjligheterna till tidiga och samordnade insatser för barn och elever och även gynna förutsättningar för att de utvecklas väl och når utbildningens mål. I likhet med utredningen har Skolverket och Socialstyrelsen i arbetet med regeringsuppdraget om Tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI), uppmärksammat att samverkan och samordning av insatser behövs för att skapa en helhet för barn och unga som är i behov av stöd från flera aktörer. Det är därför av stor betydelse att det finns förutsättningar för respektive verksamhet att bedriva ett förebyggande arbete som stödjer tidiga insatser för barn och unga.¹

Skolverket instämmer i utredningens förslag och bedömningar i stort men anser att det finns skrivningar i betänkandet som är otydliga när det gäller skolans ansvar. Utgångspunkten bör ännu tydligare vara skollagens beskrivning av elevhälsouppdraget som främst förebyggande och hälsöfrämjande samt att det är elevernas utveckling mot utbildningens mål som ska stödjas.

Skolverkets synpunkter

Yttrandet följer dispositionen i delbetänkandet.

6.2.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om hälso- och sjukvårdens arbete för att främja hälsa och förebygga ohälsa hos barn och unga

Skolverket tillstyrker förslagen att Socialstyrelsen får meddela föreskrifter om hälso- och sjukvårdens arbete för att främja hälsa och förebygga ohälsa hos barn och unga. Om föreskrifterna omfattar eller påverkar skolans eller elevhälsans uppdrag bör de tas fram i samverkan med Skolverket.

¹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga>

Utredningen föreslår att föreskrifter om hälso- och sjukvårdens arbete för att främja och förebygga ohälsa hos barn och unga bör omfatta hälso- och sjukvårdens arbete riktat till personer upp till 21 år. Mot bakgrund av att elever har möjlighet att fullfölja gymnasiestudier vid en högre ålder än 21 år vill Skolverket framhålla att det är av vikt att beakta behovet av hälso- och sjukvård även i högre ålder. Gruppen placerade barn som avslutar vård enligt lag med särskilda bestämmelser om barn och unga (LVU) är många gånger utsatta och kan vara i stort behov av fortsatta vårdinsatser efter 21 års ålder. Gruppen unga utan arbete eller utbildning (UVAS) bör även omfattas.

6.3.1 Inriktningen på det nationella hälsovårdsprogrammet för barn och unga

Skolverket tillstyrker förslaget att ett nationellt hälsovårdsprogram tas fram. Myndigheten ser likt utredningen att detta kan stärka likvärdigheten och öka förutsättningarna för att alla barn och unga ska kunna få tillgång till god hälso- och sjukvård. Skolverket instämmer i behovet av att öka förståelsen för de olika vårdverksamheternas uppdrag och tydliggöra vilket ansvar vårdverksamheterna har enligt lag och annan författning. Skolverket instämmer vidare i att det finns behov av att öka kunskapen om skolans uppdrag och ansvar hos hälso- och sjukvården.

Skolverket vill framhålla att det är intressant att beakta och utreda vidare ett tydligare ansvar för hälsovårdsprogrammet inom primärvården. Motivet för detta är skollagens beskrivning av skolans hälsofrämjande och förebyggande uppdrag.

Skolverket instämmer i att ett välfungerande partnerskap behöver utvecklas mellan skolans och primärvårdens aktörer för barn och ungas bästa. Erfarenheter från regeringsuppdraget om Tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI) visar på betydelsen av att eftersträva en gemensam problembild och samsyn i det tvärprofessionella samarbetet mellan verksamheter som skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Skolverket menar att det är av vikt att olika verksamheter verkar för att stärka skyddsfaktorer i barn och ungas liv.

Skolverket anser vidare att det inte är lämpligt att hälsovårdsprogrammet ska ersätta Vägledningen för elevhälsan. Vägledningen beskriver skolans gemensamma elevhälsouppdrag med samarbete och samverkan internt och externt samt synliggör respektive professions ansvarsområden inom ramen för bestämmelserna i skollagen om elevhälsa.² Se även svar 6.5.3 och 6.6

6.3.2 Uppdrag att sammanställa evidens för hälsofrämjande insatser

Skolverket tillstyrker förslaget att det bör tas fram kunskapssammanställningar om hälsofrämjande och förebyggande insatser som riktas till barn och unga för att

² <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/vagledning/2016-11-4.pdf>

främja fysisk och psykisk hälsa och förebygga ohälsa. Skolverket vill samtidigt tydliggöra vikten av att sådana sammanställningar tar sin utgångspunkt i ett hälsofrämjande och förebyggande arbete när det gäller skolans elevhälsouppdrag. Skolverket anser vidare att det är nödvändigt att skolhuvudmän vid användandet av dessa stöd ges möjlighet att utgå från den lokala kontextens betydelse och utifrån en helhetssyn på barn och elevers behov.

6.4.1 Förstärkt samverkan mellan region och skolhuvudmän

Skolverket tillstyrker förslaget om stärkt samverkan mellan region och skolhuvudmän. Förslaget innebär ett förtydligande av regionens ansvar att samverka med huvudmän inom skolväsendet, vilket kan bidra till att öka förutsättningarna för eleverna att nå utbildningens mål.

För att erbjuda en likvärdig skola ser Skolverket att huvudmän och rektorer behöver utgå från lokala behov och förutsättningar, exempelvis elevers behov, socioekonomisk utsatthet, tillgång till behöriga lärare, organisation och samordning. Tillsynsrapporter från Skolinspektionen och Inspektionen för vård och omsorg lyfter behovet att klargöra ansvarsgränser mellan verksamheter.³ Skolverket anser att samverkan stärker förutsättningarna att tydliggöra ansvarsgränser mellan skolan och primärvård eller BUP. Erfarenheter från arbetet med regeringsuppdraget om Tidiga och samordnade insatser för barn och unga (TSI) visar på att hälso- och sjukvårdens roll i det förebyggande arbetet är oklar och delaktigheten i TSI-arbetet brister. För att förbättra barn och ungas möjligheter att få samordnade insatser är det av yttersta vikt att förutsättningarna för samverkan mellan verksamheter stärks.⁴

6.4.5 Tryggare övergång från hälso- och sjukvård för barn till hälso- och sjukvård för vuxna

Skolverket tillstyrker förslaget om tryggare övergångar från hälso- och sjukvård för barn till hälso- och sjukvård för vuxna. Förslaget kan bidra till att elever inte ”faller mellan stolarna” eller får vänta på hälso- och sjukvård i samband med myndig ålder, vilket i sig kan bidra till möjligheter att fullfölja gymnasieutbildning.

Skolverket delar uppfattningen att övergångar behöver planeras och utformas utifrån barns eller ungas rättigheter och behov. Mot bakgrund av att elever har möjlighet att fullfölja gymnasiestudier vid en högre ålder än 21 år vill Skolverket framhålla att det är av vikt att beakta behovet av hälso- och sjukvård även i högre åldrar. Förslaget kan stärka förutsättningarna för samverkan mellan skola och hälso- och sjukvård för äldre elever.

³ Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga (skolverket.se)

⁴ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga>

6.5.3 Om patienten inte har fyllt 21 år ska en fast vårdkontakt utses om patienten begär det eller om det kan antas att det är nödvändigt

Skolverket tillstyrker förslaget om att patienter som inte fyllt 21 år ska ha möjlighet till en fast vårdkontakt om patienten begär det eller om det kan antas att det är nödvändigt för att förutse hans eller hennes behov. En sådan vårdkontakt kan stärka samverkan mellan verksamheter, barns och ungas förutsättningar att få en samordnad vård.

Skolverket anser att en fast vårdkontakt bör tillgodoses inom regionens hälso- och sjukvård.

6.6 Vägledning för rektorer och skolhuvudmän

Utredningen bedömer att Socialstyrelsen i samråd med Skolverket bör få i uppdrag att utforma en särskild vägledning om skolhuvudmäns och rektorers ansvar i fråga om hälso- och sjukvård. I vägledningen bör ingå tydlig information om vad bestämmelsen om fast vårdkontakt innebär för skolverksamheterna.

Skolverket instämmer i bedömningen i behovet av vägledning för skolhuvudmäns och rektorers ansvar i fråga om hälso- och sjukvård, men menar att utformningen av vägledningen bör överlåtas åt expertmyndigheterna. Skolverket menar också att Vägledning för elevhälsan inte kan ersättas av ett nationellt hälsovårdsprogram. Skolverket reviderar gemensamt med Socialstyrelsen för närvarande Vägledning för elevhälsan, där skolhuvudmäns och rektorers ansvar i fråga om hälso- och sjukvård är en viktig del. Den reviderade vägledningen kommer att bli gemensam för alla professioner inom skolan och omfatta hela skolans förebyggande och hälsofrämjande uppdrag. Detta sker i enlighet med behovsinventeringen⁵, erfarenheter från Skolverkets och SPSM:s egna insatser⁶, Skolinspektionens rapport⁷ och Skolverkets forskningsspridning⁸. Vägledningen kommer även att genomgå en juridisk uppdatering så som utredningen föreslår.

Skolverket ser att utredningens förslag omhändertas av den reviderade Vägledning för elevhälsan, därför bör inte en ytterligare separat vägledning tas fram. Flera vägledningar riskerar att fragmentisera och förvirra professionerna inom skolan i stället för att stödja ett helhetsperspektiv i verksamheten utifrån skollagen. Utredningen förslår även att vägledningen kan inkluderas i hälsovårdsprogrammet. Det tillvägagångssättet menar Skolverket riskerar att vägledningen/programmet främst fokuserar på elevhälsans medicinska del som avgränsad resurs. Det skulle försvaga arbetet med skolans gemensamma uppdrag

⁵ Skolverket och Socialstyrelsen (2019) *Behovsinventering av Vägledning för elevhälsan*

⁶ Se exempelvis Skolverket (2019) *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och hälso-främjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål* och SPSM (2020) *Samordning för ett hållbart elevhälsoarbete*,

⁷ Skolinspektionen (2021) *Gymnasieskolors arbete för att främja elevers hälsa*

⁸ Se exempelvis Skolverket (2019). *Hälsa för lärande – lärande för hälsa, en kunskapsöversikt* och <https://www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/health-literacy-ar-en-del-av-hela-skolans-arbete>

där alla professioner, inklusive skolsköterska och skolläkare, arbetar förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

Skolverket anser även att en fast vårdkontakt bör tillgodoses inom regionens hälso- och sjukvård.

6.7 Sex steg för ett bättre stöd till barn och unga med psykisk ohälsa

Skolverket instämmer i bedömningen i stort men anser att det är av vikt att skolans uppdrag inte förändras. Se utförligare under respektive bedömning nedan.

6.7.1 Steg 1 – Ett bredare förhållningssätt till psykisk hälsa

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att hälso- och sjukvården behöver ha ett bredare förhållningssätt till psykisk hälsa samt initiera och aktivt delta i breda hälsofrämjande insatser och tvärssektoriell samverka för att främja psykisk hälsa.

Vidare instämmer Skolverket i att skolan har en viktig roll för barns och ungas förutsättningar att utveckla god hälsa då det finns ett dubbelriktat samband mellan studieresultat och hälsa. Skolan och förskolan har ett ansvar att identifiera och förebygga det som i verksamheten kan leda till ohälsa, vilket även omfattar psykisk ohälsa. Såväl skyddsfaktorer såsom känslan av delaktighet i lärandet, stödjande relationer med lärare och kamrater, organisering av tillgänglig lärmiljö, undervisning som utgår ifrån elevers behov och riskfaktorer såsom prestationskrav och stress påverkar barn och elevers välbefinnande.

Utredningen föreslår att huvudmän inom skolväsendet i större utsträckning än idag bör genomföra universella och riktade insatser till barn och unga för att främja psykisk hälsa och förebygga ohälsa. Vidare anser utredningen att det i skolans uppdrag bör ingå att informera eleverna om psykisk ohälsa och hur psykiska besvär kan förebyggas på olika sätt. Utredningen skriver fram att skolan behöver genomföra insatser på universell nivå, till exempel temaföreläsningar om ångest och depression eller föräldraskapsstöd i grupp. Skolverket vill dock framhålla att skolans ansvar för det hälsofrämjande och förebyggande arbetet behöver utgå från lokala förhållanden och elevernas behov, omfatta all personal och vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete. Skolans hälsofrämjande arbete bör även vara en integrerad och återkommande del av undervisningen. De kunskaper som eleverna ska få med sig genom utbildningen fastställs i läroplanerna med kurs- och ämnesplaner.

6.7.3 Steg 3 – Ökad tydlighet i primärvårdsuppdraget när det gäller psykiska vårdbehov hos barn och unga

Skolverket instämmer i bedömningen att det ska synliggöras i primärvårdens grunduppdrag att primärvården svarar för en hälso- och sjukvård avseende både fysiska och psykiska vårdbehov. Skolverket ser att detta kan stärka möjligheten till samverkan mellan skolan och primärvården. Därmed ökar likvärdigheten för elever i att få stöd för sitt psykiska mående, något som i sin tur kan påverka elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål. Skolverket förutsätter att bedömningen omfattar hälso- och sjukvård inom regionen och därmed inte elevhälsans medicinska insats. Däremot behöver elevhälsan samverka tvärprofessionellt med andra verksamheter inom hälso- och sjukvården.

6.7.6 Steg 6 – Den specialiserade vården, socialtjänsten, förskola/skola och elevhälsa behöver samordna sig kring barn och unga med stora och långvariga behov

Skolverket instämmer i bedömningen att huvudmännen behöver skapa förutsättningar för att den specialiserade vården för barn och unga, socialtjänsten, förskolan/skolan och elevhälsan i högre utsträckning än idag kan samordna sig runt barn och unga med långvariga och stora behov. Skolverket anser att det är av vikt att stärka samverkan för barn och elever med stora och långvariga vårdbehov då detta är en utsatt grupp och samordning är centralt för att öka elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål.

Då elevhälsan främst ska arbeta främjande och förebyggande vill Skolverket framhålla att det är av betydelse att de erfarenheter som görs av alla omnämnda verksamheter på individnivå kan vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete.

6.8.1 Primärvårdens aktörer och elevhälsans medicinska insatser bör inte samlas under ett regionalt huvudmannaskap

Skolverket instämmer i bedömningen att elevhälsans medicinska insatser fortsatt ska vara skolhuvudmannens ansvar. Skolverket menar att det är av stor vikt att värna elevhälsans förebyggande och främjande arbete såsom det skrivs fram i skollagen och att detta även inkluderar elevhälsans medicinska insatser. Skolverket anser att det är av vikt att inte skapa en gräns mellan elevhälsans medicinska insatser och övriga verksamhetsgrenar inom elevhälsan och skolan som helhet. Rektor bör ha fortsatt övergripande ansvar för elevhälsans samtliga verksamhetsgrenar.

6.9.2 Bör regionen ansvara för hälsouppföljningen av barn och unga?

Utredningen bedömer att om arbetet med det nationella hälsovårdsprogrammet inte ger önskat resultat bör regeringen överväga möjligheten att införa en samlad hälsouppföljning med regionen som huvudman.

Skolverket vill framhålla att det är intressant att beakta och utreda vidare ett tydligare ansvar för hälsouppföljning inom primärvården. Motivet för detta är skollagens beskrivning av skolans hälsofrämjande och förebyggande uppdrag.

Primärvården omfattar även gruppen unga utan arbete eller utbildning (UVAS). Som utredningen bedömer skulle det innebära att elevhälsans roll renodlades till att i första hand stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsans medicinska insatser skulle få bättre förutsättningar att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet på alla nivåer i skolan. En nära samverkan mellan primärvården och skolans elevhälsa kan ge möjlighet för skolan att ta del av primärvårdens uppföljningar på en aggregerad nivå, något som kan bidra med kunskap till skolans systematiska kvalitetsarbete.

8.13 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utifrån den komplexitet som förslagen innebär med flera verksamheter involverade behöver förslagen om resurstilldelning och påverkan på ordinarie verksamhet noggrant ses över. Eftersom det är otydligt och otillräckligt underbyggt hur omfattande arbetet blir med förslag om ett nationellt hälsovårdsprogram kan Skolverket inte ta ställning till rimligheten i kostnadsuppskattningen.

Utredningen lyfter att förebyggande åtgärder och tidiga insatser kan förutom kostnader och verksamhetsnära intäkter innebära samhällsekonomiska intäkter som sträcker sig långt utanför de verksamheter man investerar i och dessutom långt in i framtiden. Förslagets effekter betraktas över en längre tidshorisont och områden utöver vården innefattas i analysen.

Erfarenheter från regeringsuppdraget om Tidiga och samordnade insatser där Skolverket och Socialstyrelsen följer och stödjer utvecklingsarbeten visar på utmaningar då det förebyggande arbetet, där tvärprofessionell samverkan är en del, kan vara svårt att prioritera när verksamheter samtidigt ska spara resurser.⁹ Vidare kan det vara svårt att göra beräkningar av kostnader för det förebyggande arbetet där flera verksamheter ingår då resultatet av arbetet blir synligt först längre fram i tiden.

Skolverket menar att det är av vikt att i enlighet med betänkandet beakta att små effekter av insatser för barn och unga kan ha stor effekt i framtiden. Vinsten i

⁹ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/tidiga-och-samordnade-insatser-for-barn-och-unga>

form av förbättrat hälsokapital såsom ett liv utan kriminalitet, drogberoende eller utanförskap och en fullgången utbildning ger viktiga livsförutsättningar.

På Skolverkets vägnar

Kjell Hedwall
Avdelningschef

Ebba Silfverstolpe Agardh
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även enhetschefen Ulrika Lundqvist, jurist Annica Emmervall och undervisningsrådet Anna Jung deltagit.