



B Gunnar Andersson
Anita Olofsson

Barn och grundskolenämnden

Utmaning av kommunal skolpsykologverksamhet

Sammanfattning

Sedan 2006 är så kallad utmaningsrätt införd i Täby kommun. I verksamhetsplan 2009/2010 framgår att om ett eller flera företag gör anspråk på att de kan driva en verksamhet mer effektivt än kommunen ska förslag om upphandling av den utmanade verksamheten föreläggas kommunstyrelsen. Verksamhet som utgör myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion är undantagen från utmaningsrätten.

En skrivelse har inkommit från Delegi Assessment AB, innehållande en utmaning av skolpsykologtjänster/arbetsuppgifter som utförs av skolpsykolog inom kommunen. Utmaningen avser samtlig verksamhet och företaget önskar driva verksamheten på entreprenad.

Inom kommunens skolpsykologverksamhet utför psykologerna individinriktat arbete genom utredningar, stöd och behandling, och övergripande arbetsuppgifter inriktade mot organisationen, elevgrupper och personal.

I skolpsykologens arbetsuppgifter ingår att genomföra utredningar, som kan ligga till grund för myndighetsbeslut, tex rätt till mottagande i särskola. Detta innebär att deras arbete kan ses som en del av myndighetsutövningen i skolan.

Myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § Regeringsformen inte överlämnas till ett enskilt rättssubjekt (enskild person eller bolag) om inte detta tillåts i lag. JO har i ett fall uttalat att en kommun inte kan överlämna utredningsuppdrag även om kommunen behåller huvudmannaskapet för verksamheten. I den mån verksamheten skulle anses utgöra myndighetsutövning föreligger alltså hinder att lägga ut den på entreprenad.

I den nya skollagen, som träder i kraft 1 juli 2011, anges att det ska vara möjligt att driva elevhälsa på entreprenad. Lagen anger dock vissa inskränkningar som berör myndighetsutövning och slutsatsen blir därför att även i den nya lagen torde föreligga hinder att lägga ut skolpsykologverk-

samheten på entreprenad. Förslaget blir därför att utmaningen från Delegi Assessment AB inte antas.

Förslag till beslut

Barn- och grundskolenämnden föreslår kommunstyrelsen besluta att inte anta utmaningen från Delegi Assessment AB.

Bakgrund

Sedan 2006 är så kallad utmaningsrätt införd i Täby kommun. I verksamhetsplan 2009/2010 framgår att om ett eller flera företag gör anspråk på att de kan driva en verksamhet mer effektivt än kommunen ska förslag om upphandling av den utmanade verksamheten föreläggas kommunstyrelsen.

Verksamhet som utgör myndighetsutövning eller strategisk ledningsfunktion är undantagen från utmaningsrätten. Även verksamhet som är finansierad med "peng" inom skola, förskola samt inom musikskola och socialtjänst där kundval och valfrihet gäller, eller kommer att gälla är undantagen från utmaningsrätten.

Den nämnd som enligt reglementet ansvarar för den utmanade verksamheten ska handlägga ansökan och lämna förslag till kommunstyrelsen om utmaningen, enligt de kriterier som ställts upp i policyn, ska leda till en upphandling enligt LOU eller avvisas.

Kommunfullmäktige antog vid sitt sammanträde 2010-05-24 "Täby kommuns policy för utmaningsrätt".

Inkommen utmaning

I januari 2009 inkom Delegi Assessment AB med en skrivelse som innehöll en utmaning av skolpsykologtjänster/arbetsuppgifter som utförs av skolpsykolog inom kommunen. Utmaningen avsåg samtlig verksamhet och företaget önskade driva verksamheten på entreprenad.

Nuvarande skolpsykologverksamhet i kommunen drivs inom enheten för elevstöd. Då utmaningen inkom pågick en översyn av hela verksamheten inom enheten för elevstöd, varför handläggningen inte omedelbart kunde påbörjas. Delegi Assessment AB informerades om detta.

I juli 2010 tillfrågades företaget om utmaningen kvarstod och det gav ett jakande svar.

Nuvarande skolpsykologverksamhet

Skolpsykologverksamheten bedrivs inom enheten för elevstöd. Enheten för elevstöd är organiserad i två huvudområden: avdelningen för elevhälsa och modersmål och avdelningen för verksamhetsstöd med samordning/ myndighetsutövning. I enhetens uppdrag ingår beslut och administration av

skolskjuts, att bedriva skolhälsovård samt att förse verksamheterna med skolpsykolog, talpedagog och i viss mån kurator.

Inom skolpsykologverksamheten finns 8,62 tjänster fördelade på 11 personer. Krav för att få arbeta som skolpsykolog i Täby kommun är legitimation från socialstyrelsen. Psykologerna utför individinriktat arbete genom utredningar, stöd och behandling, och övergripande arbetsuppgifter inriktade mot organisationen, elevgrupper och personal.

Skolpsykologen genomför utredningar med inriktning på inlärningssvårigheter, koncentrationssvårigheter samt emotionella och sociala svårigheter. Dessa utredningar ligger sedan till grund för vidare utredningar, (tex om dyslexi, Asperger syndrom, ADHD, ADD) och kan leda till beslut om placering i särskild undervisningsgrupp, rätt till mottagande i särskola eller annat stöd. Skolpsykologen deltar i elevvårdskonferens som företrädare för elevvården/elevhälsan.

Andra arbetsuppgifter är handledning och konsultation till personalgrupper, utbildning av lärarlag, konfliktbearbetning och arbete med mobbingärenden. Skolpsykologen har också samtalskontakter med elever och föräldrar.

I nuvarande lagstiftning finns inte reglerat något om skolpsykolog. Rektor beslutar för varje läsår om omfattningen av psykologresurs. I den nya Skollagen (2010:800) finns detta reglerat. "För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator" (2 Kap. 25§).

Bedömning av utmaningen

Den inkomna utmaningen omfattar hela skolpsykologverksamheten. Företaget önskar driva verksamheten på entreprenad. Förutsättningen för att utmaningen ska kunna antas och leda till en upphandling är att verksamheten bedöms vara lämplig att driva på entreprenad. Det får inte finnas hinder genom att verksamheten är strategisk ledningsfunktion, myndighetsutövning, är finansierad med "peng", omfattas av kundval eller redan drivs på entreprenad.

Den juridiska bedömningen av utmaningen har gjorts i samråd med kommunens jurist. Vid genomgången av skolpsykologverksamheten har bedömningen gjorts att det föreligger hinder att upphandla verksamheten och driva den på entreprenad, då skolpsykologernas arbetsuppgifter i vissa delar kan anses innefatta myndighetsutövning.

I de delar av skolpsykologens arbetsuppgifter som omfattar exempelvis samtalskontakter med elever och föräldrar, handledning till personal, arbete i mobbingärenden och konfliktbearbetning är detta inte att betrakta som myndighetsutövning. Dessa insatser kan betraktas som "faktiskt handlan-

de”. När det däremot gäller de utredningar som skolpsykologen genomför ligger dessa ofta till grund för myndighetsbeslut, tex rätt till mottagande i särskola. Detta innebär att deras arbete kan ses som en del av myndighetsutövningen i skolan.

Myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § Regeringsformen inte överlämnas till ett enskilt rättssubjekt (enskild person eller bolag) om inte detta tillåts i lag. JO har i ett fall (JO beslut den 4 april 2001) uttalat sig om att överlämna regeringsuppdrag till privata företag eller enskilda personer. JO uttalade då att en kommun inte kan överlämna utredningsuppdrag till bolag eller annat privat rättssubjekt även om kommunen behåller huvudmannaskapet för verksamheten.

I den nya skollagen, som träder i kraft 1 juli 2011, anges att det ska vara möjligt att driva elevhälsa på entreprenad (23 kap. 2-3 §§). Det skall vidare vara möjligt i vissa fall att delegera myndighetsutövning till utomstående. Lagen inskränker dock (23 kap. 6 §) detta till att endast gälla den myndighetsutövning som hör till lärarens undervisningsuppgifter. Slutsatsen blir därför att det även enligt den nya lagen torde föreligga hinder att lägga ut skolpsykologverksamheten på entreprenad.

Avgörande för den juridiska bedömningen är därför i vad mån skolpsykologens arbete anses omfatta myndighetsutövning. Frågan är inte rättsligt prövad. Vid en genomgång av hur frågan hanterats i andra kommuner har framkommit att en del lagt ut verksamheten på entreprenad medan andra avstått med hänvisning till det resonemang om myndighetsutövning som redogjorts för i det föregående. Då vägande skäl talar för att en del av arbetet kan anses utgöra myndighetsutövning, bör försiktighet iaktas i samband med ett beslut om att lägga ut verksamheten på entreprenad.

Slutsatser och förslag till beslut

I utredningen som gjorts med anledning av den inkomna utmaningen av kommunens skolpsykologverksamhet har det framkommit att det torde föreligga juridiska hinder mot att driva skolpsykologverksamheten på entreprenad. Skolpsykologerna genomför utredningar som ligger till grund för myndighetsbeslut och är därmed en del av skolans myndighetsutövning, Med hänsyn taget till att lagstiftningen inte är helt tydlig och att frågan om skolpsykologverksamhet på entreprenad inte är rättsligt prövad föreslås att utmaningen från Delegi Assessment AB inte ska antas.

Homar Kadir
utbildningschef