



Handläggare:
Kicki Tepphag Olson
Telefon: 08-508 33 690
Barbro Kregert
Telefon: 08-508 33 004

Utbildningsnämnden
2008-04-17

Elevhälsoarbetet i Stockholms stads grundskolor – en rapport från stadsrevisionen

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande:

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till stadsrevisionen som svar på remissen.

Tomas Persson
Utbildningsdirektör

Håkan Edman
Grundskolechef

Sammanfattning

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat hur elevhälsoarbetet fungerar vid 20 kommunala grundskolor.

Nämndens styrdokument bedöms ha ett ändamålsenligt och funktionellt innehåll, men skolorna har otillräcklig kännedom om dem, enligt revisionsrapporten. I rapporten sägs vidare att nämndens uppföljning av elevhälsoarbetet är otillräckligt då uppföljning görs på individnivå, men en samlad analys av effekter av insatser saknas. Vidare sägs att nämndens styrning är oklar/svag.

Utbildningsförvaltningen menar att revisionen vid sin granskning inte beaktat aktuella styrdokument för elevhälsoarbetet i Stockholms stads grundskolor. Rapporten ger en ofullständig och i delar motsägelsefull bild av det aktuella arbetet.



Verksamheten på skolorna regleras av de nationella styrdokumentet och Stockholms stads styrdokument. Stadens styrdokument är

- Stockholms stads budget,
- Skolplanen,
- utbildningsnämndens verksamhetsplan,
- delegationsordningen,
- ”Trygghet och studiero” – riktlinjer,
- ”Elever i behov av särskilt stöd ...” – riktlinjer och stödmaterial samt
- anvisningar för kvalitetsredovisning och arbetsplan.

Den tidigare elevhälsostrategin upphörde att gälla 1 januari 2008 och ersattes med skrivningar i skolplanen och verksamhetsplanen samt riktlinjer/stödmaterial. Den årliga elevhälso rapporten som utarbetas på uppdragsavdelningen har inte ”vägts in” i rapporten.

Utbildningsnämnden följer årligen upp elevhälsoarbetet via kvalitetsredovisningarna, elevhälso rapporten, brukarundersökningar och grundskolans pedagogiska revision.

Bakgrund

Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt kommunfullmäktiges uppdrag.

Stadsrevisionen har under 2008 granskat elevhälsoarbetet vid 20 kommunala grundskolor i Stockholms stad. De skolor som ingått i granskningen har valts ut av revisionskontoret. Vid val av skolor har principen varit att i största möjliga mån skapa geografisk spridning samt att skolornas olika socioekonomiska förutsättningar skulle speglas i urvalet.

Granskningen har genomförts av Öhrlings PricewaterHouseCoopers och redovisas i rapporten ”Elevhälsoarbetet vid Stockholms Stads grundskolor”. Granskningen baseras på intervjuer med rektorer och elevhälsoteamen på skolorna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom utbildningsdirektörens stab i samverkan med grundskoleavdelningen.

Revisionsrapporten

Utifrån revisionsrapporten konstaterar stadsrevisionen följande:

- Utbildningsnämnden följer inte upp elevhälsoarbetet
- Nämndens styrning är oklar och det är stor variation i hur skolorna arbetar med elevhälsa. Styrningen från utbildningsnämnden och dess centrala förvaltning bedöms som svag.

- Styrningen på skolnivå är oftast tydlig. Skolorna har utarbetat egna lokala ansvars- och åtgärdsstrategier som är tydliga och väl förankrade i elevhälsoteamens arbete. Rektor har en tydlig roll i teamens arbete. Skolorna arbetar i allt större utsträckning förebyggande.
- Effekterna av insatserna på skolorna analyseras inte. Uppföljning görs på individnivå, men en samlad analys av effekterna av insatserna görs inte.

Stadsrevisionen ger dessutom följande kommentarer:

- Trots att nämndens styrdokument bedöms ha ett ändamålsenligt och funktionellt innehåll har inte dokumenten fått någon styrande effekt, då skolorna har otillräcklig kännedom om dem
- Att det råder osäkerhet om vad utbildningsnämnden förväntar sig av skolornas elevhälsoarbete torde vara en effekt av att styrdokumentet är relativt okända.

Förvaltningens kommentarer

Förvaltningen kommenterar de punkter som stadsrevisionen lyfter fram, enligt ovan samt adekvata delar i revisionsrapporten.

Utbildningsnämnden följer inte upp elevhälsoarbetet

Revisionsrapporten:

Ändamålsenlig uppföljning saknas på de granskade skolorna. På majoriteten av skolorna sker en uppföljning på individnivå för att säkerställa att vidtagna åtgärder och åtgärdsprogram haft avsedd effekt. Det är även vanligt förekommande att respektive specialistkompetens inom elevhälsoteamet gör en egen uppföljning, enligt revisionsrapporten.

Vidare sägs att ”Genom våra intervjuer får vi också uppfattningen att någon uppföljning av elevhälsoarbetet inte efterfrågas från förvaltningen.” Under samma rubrik och i samma stycke i rapporten sägs att ”Årligen tas en elevhälsorapport fram. Denna är en del av de pedagogiska verksamheternas kvalitetssystem och utgör ett av underlagen till skolornas/stadens kvalitetsredovisning. Rapporten omfattar redovisningar från elevhälsoarbetet och är en sammanvägd och gemensam redovisning av elevhälsans specialområden. Den ger också en bild av elevers hälsosituation i stadens skolor genom skolhälsovårdens hälsoprofiler.”

I revisionsrapporten påpekas också att ett antal skolor uttryckt en missnöjdhet med att ”i den mån eleverna lyckats uppnå mer eller mindre goda studieresultat är detta inte endast en konsekvens av det pedagogiska arbetet utan i hög grad även en effekt av elevhälsoteamens arbete. Detta borde därför framhållas i uppföljningsdokumentet.”

Förvaltningens kommentarer:

Förvaltningen och nämnden följer elevhälsoarbetet genom

- den årliga elevhälsorapporten (inkl. skolhälsorapporten)
- brukarundersökningar
- stadens inspektörer
- stockholmsenkäten och
- kvalitetsredovisningen
- stadens årsredovisning
- pedagogisk revision inom grundskolan

I Skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning framgår bl.a. att situationen för barn/elever i behov av särskilt stöd, för barn/elever med funktionsnedsättning skall redovisas inom de områden som tas upp i kvalitetsredovisningen.

I den årliga pedagogiska revisionen, där varje grundskolas ledningsgrupp träffar representanter för utbildningsförvaltningen/grundskoleavdelningen, följer förvaltningen upp bl.a. skolans kvalitetsredovisning, arbetsplan och skolans kvalitetsgarantier.

Förvaltningens kommentarer:

Enligt rapporten finns i skolorna en missnöjdhet med att ”i den mån eleverna lyckats uppnå mer eller mindre goda studieresultat är detta inte endast en konsekvens av det pedagogiska arbetet utan i hög grad även en effekt av elevhälsoteamens arbete. Detta borde därför framhållas i uppföljningsdokumenten”. Uppföljningar/skolornas kvalitetsredovisningar/bedömningar utgår från elevperspektivet och inte från specifika yrkesprofessioners insatser. Vikten av det senare och i så fall insatser för att genomföra detta behöver om så ska ske värderas liksom vilka yrkesprofessioner inom skolan som ska följas upp.

Stadens styrning är svag och otydlig och det är stor variation i hur skolorna arbetar med elevhälsa

Revisionsrapporten:

Samtliga styrdokument, nationella och stadens egna, finns uppräknade i rapporten. Nämndens styrdokument bedöms ha ett ändamålsenligt och funktionellt innehåll.

”Målformuleringar saknas generellt inom elevhälsoarbetet i staden”. Följande punkter innebär ”i viss mån ett antal preciseringar kring elevhälsoarbetet med utgångspunkt i stadens ambitioner på området”

- skolan ska ha ett kontinuerligt hälsofrämjande arbete som bygger på att alla verksamheter i skolan är delaktiga och tar ansvar
- elevhälsoarbetet ska vara förebyggande och integreras i skolans alla verksamheter
- det är rektor som har det övergripande ansvaret för att skapa en bra miljö för utveckling och lärande samt att utforma elevhälsoarbetet så att det integreras i alla verksamheter
- elevhälsoarbetet skall bedrivas i nära samverkan med föräldrarna och i förekommande fall med t.ex. socialtjänsten och BUP

- skolorna ska ha tillgång till specialpedagog, skolhälsovård (läkare och skolsköterska), kurator och psykolog
- ett elevhälsoteam lett av rektor ska vara ett stöd i detta arbete
- varje skola skall ha en likabehandlingsplan, kris- och katastrofplan, arbetsmiljöplan och handlingsplan för hantering av elevers frånvaro
- innehållet i arbetet skall tydliggöras i skolornas arbetsplaner och följas upp i kvalitetsredovisningen.

Vidare sägs i rapporten att det ”av utbildningsförvaltningens verksamhetsplan framgår att rektor skall utforma skolans arbete inom elevhälsoarbetet. Det förefaller samtidigt som att förvaltningen förutsätter att respektive rektor svarar upp mot lagstiftarens intentioner i skollagen. Rektor är alltså ytterst ansvarig för området elevhälsa och har vanligen en övergripande ledningsfunktion i elevhälsoteamen, varje annan yrkeskategori som ingår i elevhälsoteamen utgår ifrån sitt specialistområde”.

Slutsats - revisionsrapporten: Nämndens styrning är svag och oklar när det gäller elevhälsoarbetet.

Vidare sägs i rapporten att det inledningsvis ”kan konstateras att det elevhälsofrämjande arbetet organiseras på ett liknande sätt på samtliga skolor som granskats men med ett antal detaljvariationer. På samtliga skolor finns ett utpekat så kallat elevhälsoteam”. ”Enligt gällande riktlinjer för arbetet med elever i behov av särskilt stöd skall skolorna ha tillgång till kurator, psykolog, specialpedagog och skolhälsovård”. Enligt rapporten ingår dessa personalkategorier på samtliga besökta skolor. På annat ställe i rapporten sägs att tillgången till psykolog och kurator varierar på de besökta skolorna.

Slutsats i rapporten: ”det är stora variationer i hur skolorna arbetar med elevhälsan”.

Förvaltningens kommentarer:

De nationella styrdokument för arbetet med elevhälsa; elever i behov av särskilt stöd framgår av

- Skollagen
- respektive skolformsförordning (grundskoleförordningen)
- läroplanen
- Skolverkets allmänna råd individuell utvecklingsplan
- Skolverkets allmänna råd för arbetet med åtgärdsprogram
- Skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning.

Rektors utredningsansvar för elever i behov av särskilt stöd skärptes 2006 (Skolverket).

Stadens styrdokument för arbetet med elevhälsa; elever i behov av särskilt stöd framgår av

- kommunfullmäktiges budget för Stockholms stad

- skolplanen
- utbildningsnämndens verksamhetsplan
- Elever i behov av särskilt stöd - riktlinjer och stödmaterial för Stockholms stads grundskola, obligatoriska särskola, gymnasie- och gymnasiesärskola
- Trygghet och studiero – riktlinjer
- delegationsordningen.

I rapporten sägs inget om vad ovanstående styrdokument innehåller. I flera av dem, t.ex. grundskoleförordningen, läroplanen, Skolverkets allmänna råd, stadens riktlinjer för elever i behov av särskilt stöd och i delegationsordningen framgår tydligt rektors ansvar för elevhälsoarbete och elever i behov av särskilt stöd. Förvaltningen förutsätter att respektive rektor svarar upp mot lagstiftarens intentioner, vilket bl.a. innebär uppföljning av verksamheten inklusive elevhälsoarbetet.

”Skolan ska ha ett kontinuerligt hälsofrämjande arbete som bygger på att alla verksamma i skolan är delaktiga och tar ansvar. Elevhälsoarbetet ska vara förebyggande och integreras i skolans alla verksamheter. Elevhälsoarbetet ska skapa tillit till den egna förmågan utifrån de olika förutsättningar och behov eleven har.” (Stockholms stads budget 2008) Rektor leder detta arbete utifrån elevernas behov och yttre förutsättningar, som t.ex. i vilket område i staden skolan ligger. Elevhälsoarbetet ska med andra ord variera.

För det individuella elevhälsoarbetet, det vill säga elever i behov av särskilt stöd, finns riktlinjer samt ett omfattande stödmaterial.

Styrningen på skolnivå är oftast tydlig

Revisionsrapporten:

Styrningen på skolnivå är oftast tydlig. Skolorna har utarbetat egna lokala ansvars- och åtgärdsstrategier som är tydliga och väl förankrade i elevhälsoteamens arbete. Rektor har en tydlig roll i teamens arbete. Skolorna arbetar i allt större utsträckning förebyggande.

Majoriteten av de besökta skolorna anser sig ha en ändamålsenlig organisation för elevhälsoarbetet.

”På det hela är den samlade bilden att elevhälsoarbetet uppfattas som väl fungerande.” Styrdokumentet när det gäller elevhälsoarbetet är relativt okända i skolorna och det råder osäkerhet om vad utbildningsnämnden förväntar sig.

Förvaltningens kommentar:

Den i rapporten beskrivna styrningen, enligt ovan, är helt i enlighet med såväl de nationella styrdokumentet som Stockholms stads inklusive gällande delegationsordning. Styrdokumentet är uppenbarligen i praktiken inte okända.



Effekterna av konkreta insatser på skolnivå analyseras inte

Revisionsrapporten:

Effekterna av konkreta insatser på skolnivå analyseras inte. Uppföljningen görs på individnivå för att säkerställa att vidtagna åtgärder och åtgärdsprogram haft avsedd effekt. På ett antal skolor sker även en uppsamling av samtliga åtgärdsprogram och uppkomna ärenden, men en samlad analys av elevhälsoarbetets effekter på skolnivå genomförs inte i någon av de besökta skolorna.

Förvaltningens kommentar:

Förvaltningen har ovan redogjort för hur arbetet följs upp. Av t.ex. elevhälso rapporten som också ingår i kvalitetsredovisningen följs elevhälsoarbetet på en övergripande nivå. Förvaltningen är tveksam till värdet av en uppföljning på en för staden aggregerad nivå. Insatserna/kostnaderna i förhållande till den faktiska nyttan av detta bör i så fall nog analyseras.

Förvaltningens anvisningar för kvalitetsredovisningen kommer att ytterligare förtydligas för att tydliggöra innebörden i Skolverkets allmänna råd för kvalitetsredovisning.

Övrigt från revisionsrapporten

I revisionsrapporten tas också bl.a. samverkan med socialtjänsten upp. Rapporten tar dock inte upp det samarbete som finns utifrån beslut i kommunfullmäktige och utbildningsnämnden. Arbete pågår inom och mellan aktuella förvaltningar när det gäller samverkan med bl.a. socialtjänsten utifrån kommunfullmäktiges budget 2009 där flera uppdrag om samverkan finns. Bl.a. ska stadsdelsnämnderna skriva samverkansöverenskommelser med skolorna.

Rapporten tar upp problem i samverkan med barn- och ungdomspsykiatri (BUP, Stockholms Läns Landsring). Långa väntetider till neuropsykiatriska utredningar har länge varit ett problem. Landstinget genomför för närvarande förändringar inom BUP i syfte att bl.a. förenkla och förtydliga remissvägarna (en ingång för remisserna), minska väntetiderna för utredningar och minska tiden mellan diagnos och insats.

Inom Kommunförbundet Stockholms Län (KSL) pågår ett arbete med att ta fram en ny BUS-policy. En särskild arbetsgrupp med representanter från aktuella förvaltningar i staden har därför tillsatts för att förbereda detta arbete.

Behov finns av central vägledning för information och gallring inom området pedagogiska metoder, experter och konsultinsatser, enligt revisionsrapporten. Förvaltningen är osäker på hur detta ska uttolkas, men tyder det som att det handlar om möjliga områden/verksamheter att t.ex. upphandla. I ”Aktivitetsplan – avknoppning –



utmaningsrätt” i nämndens verksamhetsplan 2009 framgår att detta är möjliga områden att upphandla.

För övrigt finns riktlinjer och ett omfattande stödmaterial för elever i behov av särskilt stöd.

Pågående arbete

Under 2008 planerade utbildningsförvaltningen en fortbildning för rektorer/skolledare i riktlinjer, ansvar m.m. för elever i behov av särskilt stöd. Fortbildningen kommer att genomföras under vårterminen 2009 för grundskolans rektorer/skolledare och under höstterminen för gymnasieskolan. Skolverket medverkar i denna fortbildning.

Ovan framgår också att arbete pågår med

- att förtydliga anvisningarna för kvalitetsredovisningen
- samverkan inom staden
- BUS-policyn
- aktivitetsplan – avknoppning – utmaningsrätt

Ytterligare insatser inom elevhälsoarbetet är att det inom uppdragsavdelningen finns tillgång till ett centralt elevhälsoteam som består av skolpsykiater, psykolog, specialpedagoger samt studie och yrkesvägledare. Teamet arbetar konsultativt utifrån tvärprofessionellt fokus då skolan behöver externa insatser som en del av arbetet med elever i behov av särskilt stöd.

En kostchef samt två biträdande kostchefer håller på att anställas med syfte att utveckla arbetet med kostfrågor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen är tveksam till om stadsrevisionen kan dra de slutsatser som görs utifrån revisionsrapporten. Rapporten är i delar motsägelsefull och uttalanden/konklusioner dras som revisionen saknar underlag för. Enligt förvaltningens mening är det uppenbart att intervjuer och granskningar inte gjorts mot bakgrund av gällande styrdokument.

Då elevhälsoarbetet enligt revisionsrapporten fungerar bra på skolnivå – i enlighet med gällande styrdokument – ställer sig förvaltningen frågande till om resurser ska avsättas för att ytterligare förbättra detta, mot bakgrund av andra prioriterande områden.

Förvaltningen instämmer i att det finns utvecklingsområden inom elevhälsoarbetet. Detta framgår av utbildningsnämndens egen uppföljning. Arbeta med detta pågår och kommer att fortsätta.



Förvaltningen föreslår att detta tjänsteutlåtande överlämnas till stadsrevisionen som svar på remissen.

Bilaga:

Elevhälsoarbetet vid Stockholms stads grundskolor (Revisionsrapport)