



Handläggare: Christina Österling
Tfn: 08/508 09 527

Till
Norrmalms stadsdelsnämnd

Skolhälsovården och elevvården i stadens grundskolor och gymnasieskolor – yttrande till revisionskontoret

Förslag till beslut

Remissen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad
stadsdelsdirektör

Annette Luengo
avdelningschef

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning för att kartlägga och bedöma om skolhälsovården och elevvården har möjligheter att ge eleverna i stadens grund- och gymnasieskolor stöd och hjälp i tillräcklig omfattning för att de ska kunna tillgodogöra sig sin skolutbildning och utvecklas som individer. Granskningen redovisas i en rapport som överlämnats till stadsdelsnämnden för yttrande.

Revisionskontoret anser att staden i stort har en väl fungerande organisation och övergripande styrning för att säkerställa en god kvalitet inom skolhälsovården. Däremot är organisation och styrning av elevvården splittrad och det saknas ett gemensamt system för att säkerställa en god kvalitet. Det är tveksamt om staden genomför tillräckliga elevvårdsinsatser för alla barn som behöver stöd.

Stadsdelsförvaltningen delar de synpunkter och förslag till åtgärder som redovisas i revisionskontorets rapport. De påpekande revisionskontoret gjort är värdefulla i stadens fortsatta arbete med att utveckla skolhälso- och elevvården.

AE

DNR 124-940/03 SID 2 (7)

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samarbete med barn- och ungdomsavdelningen.

Bakgrund

I enlighet med revisionsplanen för år 2003/2004 har revisionskontoret granskat skolhälsovården och elevvården i stadens grund- och gymnasieskolor. Granskningen redovisas i en rapport (se bilaga) som överlämnats till utbildningsförvaltningen och samtliga stadsdelsnämnder för yttrande senast den 27 februari.

Begreppen skolhälsovård och elevvård

Skolhälsovårdens arbete är en fortsättning på barnvårdscentralens insatser. Elevvården täcker en rad insatser som syftar till att förebygga och undanröja hinder för att elever ska kunna tillgodogöra sig sin skolutbildning och utvecklas som individer. Skolhälso- och elevvården utgör tillsammans ett nätverk som har skapats för att följa alla barns hälsoutveckling och för att kunna fånga upp och stötta barn som är i behov av särskilt stöd.

Syfte med granskningen

Granskningens syfte har varit att kartlägga och bedöma om skolhälsovården och elevvården har möjligheter att ge eleverna i stadens grund- och gymnasieskolor stöd och hjälp i tillräcklig omfattning för att de ska kunna tillgodogöra sig sin skolutbildning och utvecklas som individer. Granskningen har inte omfattat särskolan och friskolorna.

Metod för granskningen

Granskningen har bedrivits i flera steg. Inledningsvis genomfördes bland annat intervjuer med skolöverläkaren som tillika är verksamhetschef enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL) för skolhälsovården i Stockholms skolor. Dessutom har cheferna för skolpsykolog- och skolkuratorsenheterna intervjuats och aktuella styrdokument har studerats.

Ett urval av stadens skolsköterskor, ett 40-tal, har med stöd av en enkät besvarat frågor om hur skolhälsovården hanteras på lika många skolenheter. Enkätsvaren har sammanställts och analyserats och därefter följts upp med en kompletterande intervju med en mindre grupp skolsköterskor.

En gruppintervju har också genomförts med skolkuratorer avseende elevstödet. Skolkuratorerna representerade fem skolenheter från både grund- och gymnasieskolorna. Rektorer vid ca 30 grund- och gymnasieskolor har besvarat ett antal frågeställningar utifrån sin roll som ansvariga skolledare. Friskolor och den kommunala särskolan ingår inte i denna granskning. Rapporten har faktagranskats.

Granskningsresultat

Elevernas hälsa har försämrats under senare år

I rapporten konstaterar revisionskontoret att antalet skolbarn med psykosociala och fysiska problem har ökat under senare år. Uppskattningsvis är det ca 10 % av alla eleverna som behöver särskilda stödinsatser. Skolhälsovården prioriterar elever med skolsvårigheter och inlärningsproblem eller med kroniska eller långdragna sjukdomar samt elever med risktagande beteende.

Ingen samlad information om stadens skolhälsovård och elevvård

Vidare konstaterar revisionskontoret att det i staden som helhet inte finns någon enhetlig och samlad verksamhetsinformation och statistik för elevvården att tillgå. En sådan finns endast för stadens skolhälsovård. Det tas inte heller fram en samlad kostnadsredovisning för skolhälso- och elevvården eller nyckeltal för resursfördelningen. De enskilda skolenheterna är de enda som kan redogöra för sina kostnader på ett tillförlitligt sätt.

I stort en väl fungerande organisation och övergripande styrning för att säkerställa en god kvalitet inom skolhälsovården

Revisionskontoret bedömer att skolhälsovårdens organisation och den övergripande styrningen är tydlig genom skolöverläkarens medicinska ansvar för hela staden. Det dubbla ledarskap som skolsköterskorna står under, genom att i medicinska frågor ansvarar inför skolöverläkaren och i andra frågor inför rektorn, förefaller dock ha tydliga ansvarsgränser och medför inga särskilda problem.

Resurserna för skolhälsovården varierar mellan enskilda skolenheter

Ca 40% av de rektorer och skolsköterskor som medverkat vid granskningen anser att de inte har tillräckliga resurser för att klara sina åtaganden inom skolhälsovården.

Revisionskontoret bedömer dock, utifrån enkätsvaren och redovisade riktvärden för resurserna, att staden i allt väsentligt har tillräckliga resurser totalt men att det finns variationer mellan stadens skolenheter. Med anledning härav anser revisionskontoret att skolsköterskornas arbetsuppgifter och tidsåtgången för uppgifterna bör kartläggas närmare på varje skola för att skolhälsan och skolenheterna ska kunna bedöma om resurserna är tillräckliga och används på bästa sätt.

Elevvårdens struktur är otydlig, skillnader i kompetensutveckling finns och gemensamt kvalitetssäkringssystem saknas

Revisionskontoret gör bedömningen att elevvårdens organisation inte har en lika tydlig struktur som skolhälsovården, med ett sammanhållet medicinskt ledningsansvar för hela staden. Skolkuratorer och skolpsykologer kan vara anställda antingen av utbildningsnämnden och arbetar på uppdrag eller vara anställda av stadsdelsnämnderna.

Förutom organisatoriska skillnader konstaterar revisionskontoret skillnader avseende kompetensutveckling och kvalitetssäkringssystem. Det finns inte något gemensamt kvalitetssäkringssystem liknande det som finns för skolhälsovården. Det går därför inte med säkerhet att bedöma om alla elever får rätt stödinsats och stöd i tillräcklig omfattning. Vidare anser revisionskontoret att elevvården kan förbättras om skolkurators- och skolpsykologenheter kompetensutvecklingsprogram omfattar alla skolkuratorer och skolpsykologer i staden.

Tveksamt om staden genomför tillräckliga elevvårdsinsatser

Av revisionskontorets rapport framgår att en betydande del av rektorerna anser att det inte finns tillräckliga resurser för att klara sina åtagande inom elevvården. Rektorerna lyfter fram exempel som att lokaler och utrustning behöver förbättras samt att elevvårdspersonalens arbetstid även kan behöva utökas.

Revisionskontoret bedömning är dock att det inte är behoven inom elevvården som i första hand är avgörande för hur resurserna fördelas, utan att det i många fall är skolenheternas ekonomiska förutsättningar. Enligt revisionskontoret leder det till att alla elever inte får likvärdiga elevvårdsinsatser. Härav rekommenderar revisionskontoret utbildningsnämnden att göra en översyn av elevvårdens verksamhet, vilket kan ske i samband med fullgörandet av kommunstyrelsens uppdrag att ta fram en strategi för elevhälsan.

Elevernas inflytande över sin arbetsmiljö måste förbättras

Rektor ansvarar för att skolenheten har en bra arbetsmiljö. Att se elevernas otrivsel och bristande trygghet som ett generellt arbetsmiljöproblem på samma sätt som görs i arbetslivet har, enligt enhetscheferna inom skolkurators- och skolpsykologenheter, svårt att få ordentligt genomslag i skolan.

Revisionskontoret framhåller vikten av att skapa en trygg skolmiljö utifrån en gemensam värdegrund eller ett gemensamt normsystem samt öka elevernas och lärarnas inflytande över sin arbetssituation. För att stärka elevernas inflytande över sin skolmiljö rekommenderar revisionskontoret de skolenheter som saknar rutiner för elevskyddsombud att snarast utarbeta sådana.

Förvaltningens förslag

Stadsdelsförvaltningen delar de synpunkter och förslag till åtgärder som redovisas i revisionskontorets rapport. De påpekande revisionskontoret gjort är värdefulla i stadens fortsatta arbete med att utveckla skolhälso- och elevvården.

Viktigt med en samlad och enhetlig information och statistik

Stadsdelsförvaltningen ser med oro på att elevernas hälsa har försämrats under senare år. För att kunna förstå, komma till rätta med och förebygga orsak och verkan är det viktigt

att det finns en samlad och enhetlig information och statistik att tillgå för både skolhälso- och elevvården. Det är också av vikt för det fortsatta planerings- och utvecklingsarbetet.

Medveten resursanvändning ställer höga krav på kunskapsunderlag och förmåga att använda relevant information

Av rapporten framgår även att det saknas en samlad kostnadsredovisning och nyckeltal för resursfördelning. Stadsdelsförvaltningen vill framhålla att en medveten resursanvändning ställer höga krav på kunskapsunderlag och förmåga att använda relevant information. Det är viktigt att systematiken vad gäller omfattning och inriktning på kunskapsbildning är hög, från kapaciteten att redovisa data till insatserna för analys och utvärdering.

Väsentligt att skolsköterskornas arbetsuppgifter och tidsåtgången kartläggs

Stadsdelsförvaltningen delar revisionskontorets uppfattning om att det är väsentligt att skolsköterskornas arbetsuppgifter och tidsåtgången för uppgifterna kartläggs närmare. Alla elever ska kunna få en god skolhälso- och elevvård oberoende av vilken skola de går på. Det får inte finnas risk för att arbetsuppgifter enligt kvalitetssäkringssystemet inte kan genomföras så att elevernas hälsa äventyras.

Skolhälsovårdens organisation fungerar

Revisionskontorets bedömning är att skolhälsovårdens organisation är tydlig och att det dubbla ledarskap som skolsköterskorna står under inte har medfört några problem. Stadsdelsförvaltningens rektorer har tillfrågats och inga synpunkter har framkommit som motsäger revisionskontorets bedömning.

Elevvårdens organisation behöver ses över

I rapporten gör revisionskontoret bedömningen att organisation och styrning av elevvården är splittrad och att det saknas gemensamt system för att säkerställa en god kvalitet av insatserna. Stadsdelsförvaltningen stödjer revisionskontorets rekommendation att se över hela elevvården verksamhet. En splittrad organisation får negativa konsekvenser såväl för den enskilda eleven som för medarbetarna och resursanvändningen.

Vidare anser revisionskontoret att skolkurators- och skolpsykologenheter och kompetensutvecklingsprogram bör omfatta alla skolkuratorer och skolpsykologer i staden. En uppfattning som stadsdelsförvaltningen delar och bör inkluderas i ovan nämnda översyn av elevvårdens organisation.

Utveckla kvalitetssäkringssystem för elevvården

Av revisionskontorets rapport framkommer att det inte finns något kvalitetssäkringssystem för elevvården. Enligt stadsdelsförvaltningens mening är det av största vikt att arbete med att ta fram ett system påbörjas snarast möjligt. Systemet ska

säkra att eleverna får rätt stöd och tätt stöd i tillräcklig omfattning. Systemet bör omfatta planering, utförande, uppföljning och utveckling.

Översyn av elevvårdens verksamhet

Enligt revisionskontoret bedömning får inte alla elever likvärdiga elevvårdsinsatser. Stadsdelsförvaltningen vill här framhålla vikten av att alla elever erbjuds likvärdiga elevvårdsinsatser. Som nämnts tidigare stödjer stadsdelsförvaltningen revisionskontoret rekommendation om att göra en översyn av elevvårdens verksamhet.

Viktigt att eleverna deltar i systematiskt arbetsmiljöarbete

Slutligen framhålls i revisionskontorets rapport vikten av att skapa en trygg skolmiljö utifrån gemensam värdegrund eller ett gemensamt normsystem samt att öka eleverna och lärarnas inflytande över sin arbetssituation. Skolenheter som inte har elevskyddsombud rekommenderas att snarast inrätta det. Stadsdelsförvaltningen stödjer revisionskontorets rekommendation. Det är av stor betydelse att eleverna kontinuerligt deltar i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Skolans arbetsmiljöarbete genom elevskyddsombud är ett sätt att tydliggöra och lyfta fram det som redan finns reglerat i Arbetsmiljölagen, Arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Stadsdelsförvaltningen vill även lyfta fram vikten av att de elever som blivit utsedda till elevskyddsombud erbjuds relevant utbildning anpassad till uppdraget.

Bilagor

Skolhälsovården och elevvården i stadens grundskolor och gymnasieskolor - revisionsrapport