



TYRESÖ KOMMUN
Barn- och utbildnings-
förvaltningen

Utvärdering av elevhälsans organisation

Margreth Reiniusson
Ulrica Andersson
2007-04-27

INNEHÅLL

1	UTVÄRDERINGSUPPDRAGET	3
1.1	AVGRÄNSNING	3
1.2	REFERENSGRUPPER	3
1.3	FACKLIG SAMVERKAN	3
2	BAKGRUND	3
2.1	TIDIGARE ORGANISATION	3
2.2	KRITIK AV TIDIGARE ORGANISATION	4
2.3	ÖNSKEMÅL FRÅN VERKSAMHETERNA	4
3	NY ORGANISATION	4
3.1	FÖRÄNDRAD EKONOMISK MODELL	5
4	UTVÄRDERINGSMETOD	6
4.1	DOKUMENT	6
4.2	ENKÄTER	6
4.3	INTERVJUER	6
5	FRÅGESTÄLLNINGAR I UTVÄRDERINGEN	6
6	RESULTATREDOVISNING	7
6.1	FAKTORER SOM PÅVERKAT RESULTATET	7
6.2	RESULTAT UTIFRÅN FRÅGESTÄLLNINGARNA	8
6.2.1	<i>Har barn och ungdomars tillgång till elevhälsa förbättrats?</i>	8
6.2.2	<i>Har tilldelade medel använts på ett mer kostnadseffektivt sätt?</i>	8
6.2.3	<i>Har beslutsvägarna för resurser till barn och elever i behov av särskilt stöd blivit enklare och tydligare?</i>	10
6.2.4	<i>Har den ömsesidiga förståelsen mellan de som berörs av verksamheten ökat?</i>	11
6.2.5	<i>Har motsättningarna mellan de som är berörda av verksamheten minskat?</i>	11
6.2.6	<i>Har fokus förskjutits från problemsökande på individnivå till förebyggande helhetsinsatser?</i>	12
6.3	UTVÄRDERING AV ORGANISATIONEN	13
6.3.1	<i>Elevhälsoteam</i>	13
6.3.2	<i>Barnhälsoteam</i>	13
6.3.3	<i>Bedömaregrupper för grundskola och förskola</i>	13
6.3.4	<i>Övergripande stödfunktioner</i>	14
6.4	UTVÄRDERING AV ROLLER OCH FUNKTIONER	14
6.4.1	<i>Centrala ledningsfunktioner</i>	14
6.4.2	<i>Grundskola och särskola</i>	14
6.4.3	<i>Förskola</i>	15
7	SLUTSATSER	16
	BILAGA 1 DOKUMENT SOM LEGAT TILL GRUND FÖR ORGANISATIONEN AV ELEVHÄLSAN	17
	BILAGA 2 ENKÄT- OCH INTERVJUFRÅGOR	18
1	INLEDNING TILL ENKÄTFRÅGOR	18
2	ENKÄTFRÅGOR TILL REKTORER FÖR GRUNDSKOLA OCH SÄRSKOLA	18
3	ENKÄTFRÅGOR TILL SPECIALFUNKTIONER INOM GRUNDSKOLA OCH SÄRSKOLA	20
4	ENKÄTFRÅGOR TILL REKTORER INOM FÖRSKOLAN	21
5	ENKÄTFRÅGOR TILL PSYKOLOGER OCH SPECIALPEDAGOGER INOM FÖRSKOLAN	22
6	INTERVJUFRÅGOR TILL VERKSAMHETSCHEFERNA OCH SAKKUNNIG FÖR ELEVHÄLSAN	23

1 Utvärderingsuppdraget

Barn- och utbildningsnämnden beslöt den 16 juni 2004 att en ny organisation för elevhälsa skulle införas från och med 1 januari 2005 och att den nya organisationen skulle utvärderas under våren 2007.

Tf förvaltningschef Kerstin Hedén gav i januari 2007 sakkunnig för elevhälsa Margreth Reiniusson uppdraget att vara projektledare för utvärderingen. Enkätundersättningar, intervjuer och delar av rapporten är utförda av utredare Ulrica Andersson.

1.1 Avgränsning

Utvärderingen omfattar enbart elevhälsans *organisation*, inte innehåll, metoder eller resultat.

1.2 Referensgrupper

Två referensgrupper har varit knutna till utvärderingen, en för rektorer och en för berörda professioner.

Rektorerna har företrätt av Anne Bolmgren, Hanvikens skola, Eva Brandt, Dalskolan, och Linnea Engström, Ringens förskola.

I referensgruppen för berörda professioner har Henrik Samuelberg representerat skolpsykologerna, Anna Lanneborn skolsköterskorna, Berit Johansson specialpedagogerna, Kristina Österberg skolkuratorerna och Katarina Sjölander studievägledarna.

1.3 Facklig samverkan

Projektplan för utvärdering, referensgruppernas sammansättning och slutrapport har redovisats i förvaltningens samverkansgrupp.

2 Bakgrund

2.1 Tidigare organisation

Från 1996 fanns centralt en särskild avdelning för stödresurser, Resursavdelningen, som leddes av en avdelningschef. Till avdelningen hörde dessutom vissa centralt placerade specialistresurser i form av skolsköterskor, psykologer och specialpedagoger. Successivt decentraliserades skolsköterskor och psykologer. Inför omorganisationen (december 2004) bestod Resursavdelningen av en avdelningschef, en resurssamordnare, samordnande skolpsykolog, talpedagog och pedagogkonsult för förskolan samt kommunens hörselpedagog.

Förskolorna och skolorna kunde söka extra resurser från Resursavdelningen till barn och elever i behov av särskilt stöd två gånger per år genom att skicka in en blankett med bifogade underlag. Stöd i form av specialistinsatser kunde sökas löpande under året..

2.2 Kritik av tidigare organisation

I rapporter från förvaltningens Utrednings- och utvärderingsavdelning (Tofténius och Forsberg 2003) och Öhrlings Pricewaterhouse Coopers (Komrev 2003) framfördes kritiska synpunkter inom följande områden:

- bristande uppföljning och kontroll av resursanvändningen
- bristande erfarenhetsutbyte mellan förskolorna/skolorna
- brist på gemensamma bedömningskriterier för särskilt stöd mellan de centrala delarna och enheterna
- otydlighet i ansvar, befogenheter och roller för samtliga aktörer inom området särskilt stöd.

Från verksamheterna, särskilt från rektorerna, framfördes följande synpunkter vid olika mötestillfällen under 2003 och 2004:

- Ansökningsförfarandet för stödresurser ger fokus på barnet/elevens svårigheter i stället för möjligheter.
- Ansökningsförfarandet är tidskrävande.
- Tildelning av extra stöd två gånger per år försvårar tidiga insatser.
- Rektors ansvar för elever i behov av särskilt stöd är otydligt.

2.3 Önskemål från verksamheterna

Inför utarbetandet av förslag till ny organisation framfördes önskemål om ändrat fokus. Man önskade fokusera på förebyggande insatser och helhetssyn i stället för på problemsökande på individnivå. Dessutom efterfrågade man möjligheter till tidigare och snabbare insatser.

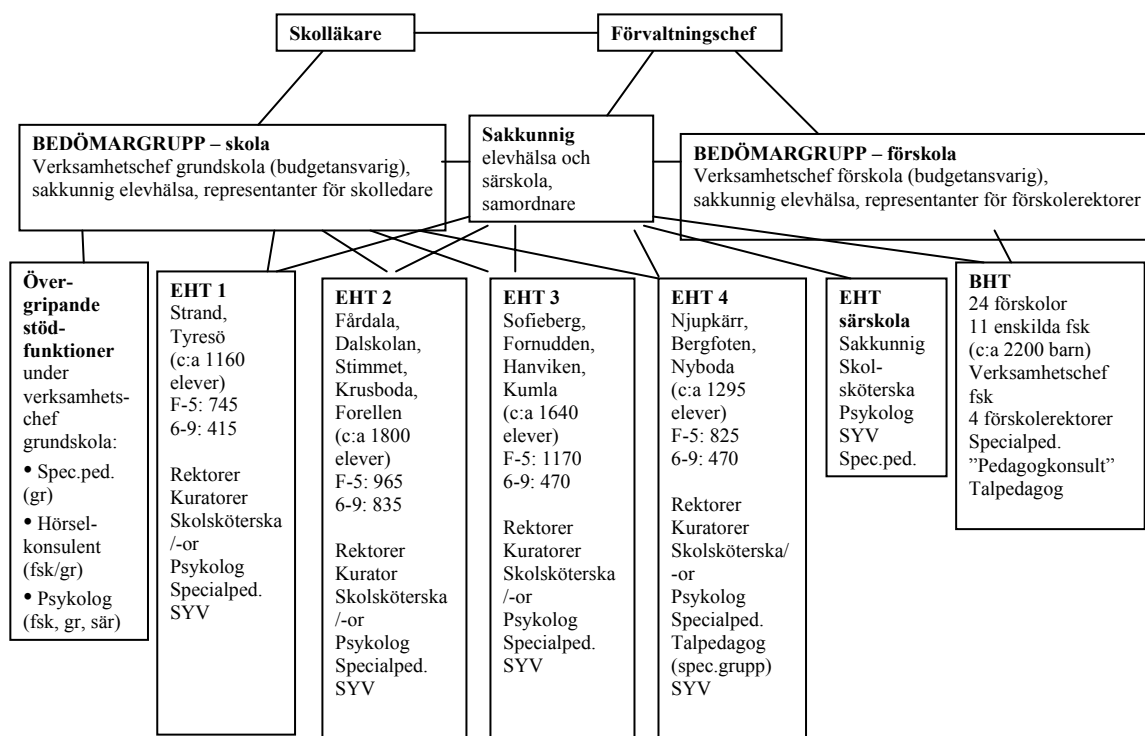
3 Ny organisation

Ett förslag till ny organisation arbetades fram via arbetsgrupper och remissförfaranden. Barn- och utbildningsnämnden beslöt den 16 juni 2004 att införa den föreslagna organisationen från och med den 1 januari 2005.

Målen för omorganisationen var enligt nämndbeslutet att:

- minska motsättningarna mellan de som berörs av verksamheten
- öka den ömsesidiga förståelsen mellan de som berörs av verksamheten inklusive föräldrarna
- minska avståndet mellan de som fattar beslut om stödinsatser och de som ansvarar för verksamheten på enheterna
- tydliggöra hur prioriteringar görs
- förskjuta fokus från ansökningar om extra stöd till vad som kan åstadkommas med de totala resurser som finns för verksamheterna
- förbättra förutsättningarna för bra helhetslösningar
- barnets bästa ska komma mer i fokus då utgångspunkten blir mer det positiva än problemen.

Den nya organisationen utformades enligt denna modell:



3.1 Förändrad ekonomisk modell

Elevhälsan som helhet har ett centralt placerat ekonomiskt utrymme. Här inryms till exempel löner och omkostnader för elevvårdspersonal, kostnader för kommunala specialgrupper inom förskola och skola, interkommunala ersättningar för externa placeringar samt resursmedel för elever i behov av särskilt stöd för såväl kommunala som enskilda verksamheter.

I den nya organisationen har i stort sett alla medel förutom de för interkommunala ersättningar och externa resurser förts ut till resultatansvariga rektorer.

Verksamhetschefen för grundskolan fördelar resurser till elevhälsoteamen, som själva får fördela dem till behövande enheter. Verksamhetschefen för förskolan fördelar medel till barnhälsoteamet och fattar beslut om vilka enheter som ska få extra resurser.

Sakkunnig för elevhälsa fördelar extra resurser till enskilda förskolor och skolor efter ansökan.

4 Utvärderingsmetod

4.1 Dokument

Studium och sammanfattning av bakgrundsmaterial, beslutsunderlag och övrig dokumentation (för detaljerad lista, se bilaga 1).

4.2 Enkäter

Webenkäter till rektorer för förskola, grundskola och särskola, centralt placerade specialpedagoger och psykolog för förskola, grundskola och särskola, skolkuratorer, skolpsykologer, skolsköterskor och studie- och yrkesvägledare (för samtliga enkätfrågor, se bilaga 2).

4.3 Intervjuer

Personliga strukturerade intervjuer med verksamhetscheferna för förskola och grundskola samt sakkunnig (för intervjufrågor se bilaga 2).

5 Frågeställningar i utvärderingen

Utvärderingens frågeställningar utformades utifrån nämndens mål med förändringen, så som de angavs i beslutsdokumentet, och synpunkter från förvaltningens ledningsgrupp.

1. Har barn och ungdomars tillgång till elevhälsa förbättrats?
2. Har tilldelade medel använts på ett mer kostnadseffektivt sätt?
3. Har beslutsvägarna för resurser till barn och elever i behov av särskilt stöd blivit enklare och tydligare?
4. Har den ömsesidiga förståelsen mellan de som berörs av verksamheten ökat?
5. Har motsättningarna mellan de som är berörda av verksamheten minskat?
6. Har fokus förskjutits från problemsökande på individnivå till förebyggande helhetsinsatser?

Den exakta formuleringen av enkätfrågorna fastställdes slutgiltigt efter samverkan med referenspersonerna.

6 Resultatredovisning

6.1 Faktorer som påverkat resultatet

I förarbeten och direktiv till organisationsförändringen fanns mycket lite nämnt kring hur de administrativa systemen skulle utformas i den nya organisationen. Dessa system har därför arbetats fram under förändringsarbetets gång och även modifierats under tiden. Somliga övergångssvårigheter och en hel del osäkerhet hade förmodligen kunnat undvikas om de administrativa systemen varit mer utarbetade i förväg. I viss mån ligger nog denna situation till grund för att de administrativa systemen fortfarande inte är helt etablerade i organisationen och dessutom skiljer sig åt mellan olika delar av elevhälsoverksamheten.

De direktiv och mål som sattes upp relaterar inte alltid till organisationen, utan mer till det dagliga elevhälsoarbetet. Detta arbete påverkas inte självklart av organisationsstrukturen. Målet att nå ökad tillgång till elevhälsa är exempelvis mer kopplad till det direkta arbetet ute på enheterna än till själva organisationen på kommunnivå. Detta gäller i viss utsträckning även målet med ökad kostnadseffektivitet. De resultat som redovisas inom dessa områden kan därför endast till en del kopplas till organisationsförändringen. En delvis motsatt situation gäller målsättningen att minska motsättningar mellan olika berörda parter inom elevhälsoarbetet. Problemen med motsättningar grundade sig till stor del i att enheterna ansåg sig sakna inflytande över hur resurser fördelades centralt, ett förfarande som dessutom upplevdes som omständligt och tidskrävande. Då den centrala resursenheten i och med den nya organisationen inte längre existerar, är målet att minska motsättningarna svårt att utvärdera.

Under perioden från beslut till utvärdering har många personförändringar skett inom organisationen, framför allt på ledningsnivå. Dessa förändringar har antagligen påverkat implementeringen av den nya organisationen.

En organisationsförändring och ett fokusskifte av denna omfattning är en långsiktig process. Denna utvärdering kan därför snarare ses som en lägesrapport än som en utvärdering av en fullt ut genomförd förändring. Viktiga tendenser går dock att utläsa redan nu.

6.2 Resultat utifrån frågeställningarna

6.2.1 Har barn och ungdomars tillgång till elevhälsa förbättrats?

Grundskolan

Grundskolans *rektorer* har svårt att svara på om en bättre samordning av personalresurser kommit eleverna till godo i form av mätbar ökad närhet till elevhälsa. Det är svårt att se vilka förändringar som har med själva organisationen att göra. Miniminivåer kontra behov i verksamheten har lett till att de flesta av rektorerna har tillsatt fler tjänster eller utökat tjänstgöringstiden för elevhälsopersonalen. Därmed har elevernas tillgång till elevhälsopersonal ökat något. Flera faktorer, exempelvis tillgången till stöd i ordinarie undervisningsgrupp och förutsättningarna för individualiserade insatser, påverkas enligt rektorerna dock mer av arbetssättet och prioriteringarna på enheten än av elevhälsans organisation.

Verksamhetschefen ser en ökad tillgång till elevhälsopersonal i och med de gemensamma miniminivåerna.

Specialfunktionerna har överlag svårt att svara på om elevernas tillgång till elevhälsan ökat, men de flesta upplever inte att så är fallet. Man är oense om huruvida förutsättningarna för individuella stödinsatser förbättrats.

Förskolan

I förskolan har en utökning av personella resurser skett i samband med omorganisationen, något som ökat tillgången. Förskolans *rektorer* har dock svårt att svara på om just omorganisationen lett till mätbar ökad närhet till elevhälsan. Man ser emellertid en viss förbättring av förutsättningarna för individualiserade stödinsatser.

Förskolans *stödfunktioner* ser en ökning av tillgängligheten, då resurserna till förskolan ökat och det tydliggjorts vilka resurser som är vikta just för förskolan.

6.2.2 Har tilldelade medel använts på ett mer kostnadseffektivt sätt?

Grundskolan och särskolan

Rektorerna i grundskola och särskola är i stort sett överens om att en tidseffektivisering skett i och med att det tidigare tidskrävande ansökningsförfarandet tagits bort. Man är däremot oeniga om huruvida de ekonomiska resurserna används bättre idag, men anser sig ha blivit mer ekonomiskt medveten och fått större överblick över de totala behoven. Arbetet med att fördela resurser inom elevhälsoteamen ser olika ut inom olika team, något som beskrivs närmare under utvärderingen av organisationen. Fördelningsprinciperna har även förändrats över tid inom respektive elevhälsoteam. Betoningen av tidiga insatser har på många håll lett till en förskjutning av resurser mot yngre elever.

De flesta rektorer anser att det nu finns bättre möjligheter att samordna resurserna så att de kommer eleverna till godo. Flera rektorer anser också att de disponerar mer över specialistfunktionerna och kan påverka deras arbete mer. De flesta har utökat antalet tjänster/timmar inom elevhälsan, något som dock inte självklart är kopplat till organisationen.

Verksamhetschefen för grundskolan bedömer att kostnadseffektiviteten ökat då resurserna i större utsträckning finns ute på enheterna, närmare verksamheten.

Inom *specialprofessionerna* har i stort sett samtliga svårt att svara på en fråga om hur elevhälsoteamen fördelar resurser till barn i behov av stöd, något som de inte anser sig ha insyn i. Det finns inte heller någon enad syn på huruvida användningen av resurser är bättre eller sämre idag än under tidigare organisation.

Förskolan

Förskolans *rektorer* har delade meningar om huruvida effektiviteten ökat ekonomiskt, men är relativt eniga om att tid sparas i ansökningsförfarandet. Inom barnhälsoteamet fördelas resurserna efter ansökan från rektor. Efter diskussion mellan rektorerna i barnhälsoteamet ges ett förslag till beslut till verksamhetschefen. Rektorerna har svårt att bedöma om resursanvändningen är bättre eller sämre än tidigare, men anser överlag att specialfunktionerna används bättre idag då de blivit lättare att nå. Rektorerna vet inte om möjligheterna att samordna resurser på ett sätt som är till fördel för barnen förbättrats eller ej, och har svårt att avgöra om inriktningen mot tidiga åtgärder lett till satsningar på yngre barn.

Verksamhetschefen för förskolan bedömer att resursanvändningen inom förskolan är mer effektiv idag än tidigare, då strukturen är tydligare och det finns en mer genomtänkt planering och uppföljning av åtgärder.

Psykologen inom förskolan ser en förbättrad resursanvändning i och med att just psykologresursen mot förskolan skapats. *Specialpedagogerna* anser inte att resursanvändningens effektivitet påverkats och är osäkra på hur tilldelningsprocessen ser ut. Inom specialpedagoggruppen uttrycker man också en osäkerhet kring likvärdigheten i resurstilldelning mellan kommunal och enskild verksamhet.

6.2.3 Har beslutsvägarna för resurser till barn och elever i behov av särskilt stöd blivit enklare och tydligare?

Grundskola och särskola

Rektorerna i grund- och särskolan anser överlag att de fått ett tydligare ansvar för elevhälsoarbetet och klarare befogenheter i och med organisationsförändringen. De ser större möjligheter nu att samordna resurser så att de kommer eleverna till godo. Dock påpekar flera av rektorerna att det finns oklarheter i ansvarsfrågor kring den personal som arbetar under flera olika chefer, till exempel skolsköterskor. Flera anser också att bedömargruppens uppdrag och roll i organisationen är oklar, och funderar över om detta egentligen är ett centralt beslutsfattande av samma typ som tidigare men med andra personer i gruppen.

Verksamhetschefen för grundskolan instämmer i stort sett i rektorernas bedömning, och ser att rektorernas ansvar blivit tydligare då alla ärenden utom de som innebär placeringar utanför den egna enheten löses lokalt på enheten. Även verksamhetschefen har dock synpunkter på bedömargruppens funktion och roll (se utvärdering av organisationen).

Inom *specialfunktionerna* går åsikterna kring tydlighet och ansvarsfördelning isär. Sjuksköterskorna ser ingen ökad tydlighet, och anser att oklarheterna kring vem som är chef över dem ställer till problem, samtidigt som någon sett exempel på snabba insatser tack vare kortade beslutsvägar. Psykologerna är oeniga i sin bedömning, men flera uttrycker att de saknar tydliga direktiv för arbetet, ordning och reda i organisationen samt klara beskrivningar av ett ärendes väg genom organisationen. Även i psykologgruppen är den organisatoriska placeringen och ledarskapet ett återkommande problem.

Kuratorerna saknar struktur i ansvarsfördelningen och önskar att elevhälsoteamens uppdrag skulle förtydligas. Specialpedagogerna har olika åsikter om huruvida ansvarsfördelningen är tydligare idag. Även här menar några att organisationen känns oklar och att riktlinjer och tydliga uppdragsbeskrivningar saknas.

Förskola

Förskolans *rektorer* har svårt att avgöra om ansvarsfördelningen inom elevhälsoarbetet är tydligare idag. Någon uppskattar dock det som upplevs som korta, snabba beslutsvägar. Samtidigt påpekas att resursfördelningsarbetet inom barnhälsoteamet är mycket tidskrävande. Även verksamhetschefen för förskolan är osäker på om beslutsvägarna blivit tydligare i den nya organisationen.

Specialfunktionerna som arbetar mot förskolan nämner ytterst lite om ansvarsfördelning och beslutsgångar i sina enkätsvar, men någon saknar tydlighet och överblick.

6.2.4 Har den ömsesidiga förståelsen mellan de som berörs av verksamheten ökat?

Grundskola och särskola

Rektorerna i grundskola och särskola anser att de har större förståelse för de legitimerade professionernas arbete idag i och med att de arbetar närmare varandra.

Psykologerna hävdar å sin sida att de fått större förståelse för rektorsuppdraget och ser en något ökad samverkan med rektorerna. Beträffande samverkan mellan de olika specialfunktionerna har psykologerna delade meningar. Någon saknar regelbundna möten, medan någon ser dagens samarbete som optimalt. Även bland *sjuusköterskorna* i grundskolan anser sig vissa ha fått en ökad förståelse för rektorernas arbete och en något större inblick i andra specialfunktioners arbete genom de gemensamma möten som den nuvarande organisationen innebär. De flesta ser dock ingen större förändring.

Kuratorer och *specialpedagoger* ser inga större förändringar beträffande förståelse eller samverkan, vare sig i förhållande till rektorer eller till andra specialfunktioner, då de flesta anser att samarbetet fungerade bra även tidigare. Flera av kuratorerna uppskattar de regelbundna träffarna i elevhälsoteam, som ger möjlighet till diskussioner och erfarenhetsutbyten.

Kontakten mellan elevhälsans funktioner och vårdnadshavare till barn i behov av stöd har enligt de flesta tillfrågade (rektorer såväl som specialfunktioner) inte påverkats i någon större utsträckning av organisationsförändringen. Några ser dock en ökad tydlighet gentemot vårdnadshavare i och med att skolan/rektorn tar ett helhetsansvar för eleverna och deras behov.

Förskola

Rektorerna inom förskolan uppskattar enligt enkätsvaren arbetet i barnhälsoteamet, men anser att det är tveksamt om ansvarsfördelningen mellan rektor och förvaltning är tydligare idag än före omorganisationen.

De centralt placerade *specialpedagogerna* som arbetar mot förskolan ser kontakten med förskolans rektorer i barnhälsoteamet som positiv, liksom samverkan och diskussionerna inom barnhälsoteamet som grupp.

Eventuellt ser man inom förskolan en positiv förändring i kontakten med vårdnadshavare till barn i behov av stöd, då strukturen och tydligheten förbättrats.

6.2.5 Har motsättningarna mellan de som är berörda av verksamheten minskat?

Som tidigare nämnts är det svårt att utvärdera förändringar i förhållandet mellan den centrala elevhälsoorganisationen och enheterna, då den centrala organisationen förändrats radikalt och inte existerar i jämförbar form.

6.2.6 Har fokus förskjutits från problemsökande på individnivå till förebyggande helhetsinsatser?

Grundskolan och särskolan

Rektorerna i grundskolan och särskolan anser, liksom berörda *verksamhetschefer*, att fokus på långsiktiga, förebyggande åtgärder ökat något i och med att man utvecklat ett bättre samarbete med skolsköterskor och skolpsykologer och fått bättre översikt över ekonomin. Man menar att F-9-perspektivet blivit tydligare och att meningsfulla diskussioner förs inom elevhälsoteamen, diskussioner som lett till gemensam kompetensutveckling och föreläsningar. Samtidigt finns funderingar kring hur mycket av ”tänket” kring förebyggande arbete som hunnit slå igenom i verksamheten. Eventuellt är det också svårare att få tankar kring mer förebyggande helhetsinsatser att slå igenom ute på enheterna än i elevhälsoteamen.

Inom grundskolans *specialfunktioner* är man tämligen överens om att positiva diskussioner med fokus på långsiktighet, tidiga åtgärder och förebyggande arbete förs inom elevhälsoteamen. De gemensamma föreläsningar och kompetensutveckling som anordnats ser många som positiva. Samtidigt är många tveksamma till om det nya sättet att tänka hunnit få några konkreta, mätbara effekter på verksamheten. Man betonar att detta är en lång process som bara påbörjats, och än så länge ligger fokus mycket på att fördela pengar.

Förskolan

Förskolans *rektorer* är oense om huruvida förutsättningarna för långsiktigt arbete och tidiga insatser förbättrats. De förändringar som skett har inte självklar koppling till organisationen, utan speglar troligen även ett förändrat förhållningssätt i den egna verksamheten. I barnhälsoteamet finns en ambition att arbeta förebyggande, men tidsbrist har gjort att omfattningen hittills varit begränsad. Bilden bekräftas i stort sett av *verksamhetschefen* för förskolan.

Specialpedagoger och *psykolog* i förskolan som i sitt arbete fokuserar på förebyggande och långsiktiga åtgärder har fått utökad arbetstid. Detta innebär att inriktningen automatiskt förskjutits. Man önskar dock ytterligare öka fokus på det långsiktiga arbetet såväl i den direkta handledningen som i barnhälsoteamet, och vill använda barnhälsoteamet mer som ett forum där behov av t.ex. kompetensutveckling ringas in. Idag ligger fokus enligt specialpedagogerna för mycket på att gå igenom ansökningar.

6.3 Utvärdering av organisationen

6.3.1 Elevhälsoteam

I kommunen finns fyra elevhälsoteam för grundskola och särskola, uppdelade efter geografiskt område. Teamet leds av en ordförande, en rektor som även representerar teamet i bedömargruppen. Särskolans elevhälsoteam har efter önskemål från rektorerna upplösts, och särskolan ingår nu i grundskolans elevhälsoteam.

Arbetet i de fyra elevhälsoteamen har delvis lagts upp på olika sätt, framför allt beträffande fördelningen av resurser. Både antalet deltagande i de möten där pengar fördelas och principerna för fördelningen varierar mellan grupperna. Fördelningen av resurser sker i något fall efter elevantal, i andra efter enheternas behov. Meningarna inom organisationen går isär beträffande olikheterna. Vissa är oroliga för likvärdigheten och efterfrågar mer central styrning, medan andra ser variationen som ett tecken på att man arbetar sig fram mot optimala lösningar för det egna området, en utveckling helt i linje med en övergripande policy som ger stor frihet åt varje enhet.

Gemensamt för samtliga grupper är en känsla hos deltagarna av att elevhälsoteamen bidragit till ökat fokus på förebyggande arbete, helhetssyn och övergripande hälsofrågor. Man uppskattar diskussionerna mellan olika yrkeskategorier och de gemensamma föreläsningar och utbildningar som anordnats.

6.3.2 Barnhälsoteam

Barnhälsoteamet (elevhälsoteam för förskolan) har delvis organiserat sitt arbete på ett annorlunda sätt än elevhälsoteamen. Rektorerna ansöker om resurser via barnhälsoteamet, som ger förslag till verksamhetschefen. Verksamhetschefen tar ställning till ansökningarna efter att eventuellt ha inhämtat kompletterande information. Kommentarer till arbetet i barnhälsoteamet handlar till stor del om en omfattande blankettshantering och oklarheter kring gruppens uppdrag. Man efterfrågar även en tydligare koppling till grundskolans elevhälsa.

6.3.3 Bedömargrupper för grundskola och förskola

I bedömargruppen för grundskolan ingår verksamhetschefen för grundskolan, sakkunnig för elevhälsan och ordförande från de olika elevhälsoteamen. Gruppen fungerar som diskussionspartner för verksamhetscheferna, som enligt delegationsordningen ansvarar för placering i kommunövergripande grupper och placeringar utanför kommunen. Inom organisationen råder stor osäkerhet kring bedömargruppens uppdrag och hur placeringarna går till. Verksamhetschefen för grundskolan instämmer delvis i att bedömargruppens roll bör förtydligas. Processen är kanske onödigt omständlig vid solklara placeringsfall, men gruppen är värdefull som diskussionspartner inför mer tveksamma och komplicerade fall.

Bedömargruppen för förskolan arbetar genom att verksamhetschefen samlar relevant information från enheter och sakkunnig inför placeringsbeslut. Även inom förskolan råder viss oklarhet ute i verksamheten kring bedömargruppens funktion och arbete.

6.3.4 Övergripande stödfunktioner

De övergripande stödfunktionerna (specialpedagog grundskola och psykolog förskola, grund- och särskola samt vakant tjänst som hörselkonsulent) fungerar inte längre som en specifik grupp med ett centralt uppdrag. De är idag placerade under verksamhetschefen för grundskolan. Personerna i gruppen innehade andra, mer övergripande, funktioner i den tidigare organisationen och upplever att de saknar sin tidigare överblick.

6.4 Utvärdering av roller och funktioner

6.4.1 Centrala ledningsfunktioner

Sakkunnig för elevhälsan

Sakkunnigrollen inrättades i och med den nya organisationen och uppdraget definierades i förarbetena. Till viss del tog sakkunnig över de uppdrag som avdelningschefen för resursavdelningen haft, men utan beslutsfunktionen. Under tiden efter omorganisationen har rollen klargjorts i praktiken allt eftersom behoven i den nya organisationen utkristalliserats, en process som fortfarande pågår. Sakkunnigs uppdrag har alltmer förskjutits mot rådgivning och kvalitetsutveckling inom elevhälsan – en utveckling som är helt i linje med den nya organisationens mål.

Verksamhetschefer för grundskola och förskola

Verksamhetschefernas uppdrag är, förutom budgetansvar, att ta beslut om placeringar i kommungemensamma grupper och utanför kommunen. Till sin hjälp har de bedömargrupperna med representanter för elev-/barnhälsoteamen och sakkunnig för elevhälsan. Verksamhetscheferna, som båda är nya i organisationen, har delvis byggt upp sin roll på olika sätt, vilket kan förklaras bland annat med att grundskolan har fyra elevhälsoteam, medan förskolan arbetar med ett barnhälsoteam.

Då många beslut som tidigare togs centralt nu tas på respektive enhet finns i den nuvarande organisationen ingen med en total överblick över behoven i kommunen. Verksamhetscheferna för förskola, grundskola och särskola har dock en överblick över placeringar i kommungemensamma grupper och externt, och sakkunnig för elevhälsan har överblick över elever i behov av särskilt stöd vid de enskilda verksamheterna.

6.4.2 Grundskola och särskola

Rektor i grundskola och särskola

De största förändringarna i den nya organisationen gäller rektorsrollen. Merparten av rektorerna anser sig ha fått en stärkt roll med tydligare befogenheter i elevhälsoarbetet. Detta har lett till att de tar ett större rektorsansvar, en utveckling helt i enlighet med skolförfattningarna. Meningarna går dock isär, och några känner att det finns ett glapp mellan rektors ansvar och befogenheter. Vissa rektorer saknar stöd och engagemang från ledningen och anser att verksamhetschefens roll är oklar. Flera betonar att bedömargruppens roll och funktion behöver definieras.

Rektorerna uppskattar närheten till professionerna, och anser sig i viss mån ha fått större insikt i deras arbete sedan de övertagit chefsrollen för psykologer och skolsköterskor. Man ser dock problem i sin chefsroll gentemot dessa professioner, då de har dubbla chefer med olika ansvar, en situation som leder till konflikter och svåra prioriteringar.

Övriga funktioner inom grund- och särskolan instämmer i stort sett med att rektors roll är tydligare idag, men bilden är inte helt enhetlig. Flera av de tillfrågade menar att deras förståelse för rektors uppdrag och roll var god även före organisationsförändringen.

Specialfunktioner i grundskola/särskola

Beträffande den egna rollen betonar skolpsykologer och skolsköterskor de problem som de anser att deras förändrade placering i organisationen inneburit. Många ser svårigheter med att organiseras med två chefer, och i stort sett samtliga anser att de skulle ha lättare att samverka med kolleger och att förhålla sig neutrala i möten med personal, föräldrar och rektorer med en central placering och en gemensam chef för professionen.

Kuratorer och specialpedagoger, som redan tidigare hade rektor som chef, anser i stort sett att deras roll och funktion är oförändrad. Från SYV-gruppen har i stort sett inga användbara svar kommit in på enkäten.

Den centralt placerade specialpedagogen har idag till stor del andra arbetsuppgifter än tidigare, och beskriver därför att rollen förändrats mycket och fått en annan inriktning. Hennes arbete bedrivs till relativt stor del i så kallat BAS-team, det vill säga utanför kommunens organisation, och uppgifterna omfattar för övrigt pedagogisk handledning efter utredning av elev samt specialpedagogiskt stöd i särskolan.

6.4.3 Förskola

Förskolerektor

Förskolerektorernas roll och uppdrag skiljer sig från rektorsuppdraget för grundskolan. Huruvida förskolans rektorer fått en lika förändrad arbetssituation som grundskolans är svårt att utläsa ur enkätmaterialen. Rektorerna beskriver dock att de i stort sett upplever att de har kontroll över hur arbetet med barn i behov av stöd sker i den egna verksamheten och att de medverkar i diskussionen kring fördelning av resurser inom barnhälsoteamet.

Specialfunktioner inom förskolan

Beträffande specialpedagog- och psykologresurs till förskolan har dessa utökats och delvis nyskapats efter omorganisationen. Man beskriver i enkäten att man därigenom fått ökade möjligheter att stötta personalen på förskolorna i deras arbete med barn i behov av stöd och i det förebyggande arbetet. Den specialpedagog som arbetade även i den gamla organisationen beskriver dock rollen i det kommunövergripande arbetet som mer oklar idag.

7 Slutsatser

Utvärderingen av elevhälsans organisation har visat att flera av de mål som förändringen strävade mot har uppnåtts eller är på väg att uppnås. Detta gäller framför allt rektorernas roll och ansvar, som har förtydligats helt i enlighet med styrdokumentet för skola och förskola, och det faktum att besluten i högre utsträckning tas ut i verksamheten, närmare behoven. Arbetet i elevhälsoteamen är uppskattat på många håll, och man ser en utveckling mot helhetssyn och förebyggande arbete. Denna utveckling är dock ännu i sin linda och arbetet med att förskjuta fokus måste fortsätta, inte minst ute på enheterna.

Implementeringen av den nya organisationen föreslås fortsätta med följande fokusområden:

- Att förtydliga bedömargruppernas roll och funktion.
- Att fortsätta anpassningen av de administrativa systemen.
- Att utreda hur man framöver ska hantera chefsstrukturerna för skolsköterskor och psykologer.

Dessutom bör förvaltningen möta den oro och osäkerhet som framkommit i utvärderingen. Fortsatta diskussioner och klargöranden kring målen med organisationsförändringen och aktuella beslutsstrukturer behövs.

Bilaga 1 Dokument som legat till grund för organisationen av elevhälsan

Revisionsrapport: Granskning av Barn i behov av särskilt stöd.
Pricewaterhouse Coopers. Oktober 2002

Utredning: Utvärdering av insatser, för barn med behov av särskilt stöd, i förskola och grundskola.
Utrednings- och utvärderingsavdelningen, Barn- och utbildningsförvaltningen, Tyresö Kommun. Februari 2003.

Nämndbeslut Organisation av elevhälsan i Tyresö från 2005

Dnr 2004/BUN020.624

Beslut inklusive tjänsteutlåtande och beslutsunderlag från Utrednings- och utvärderingsavdelningen. Sammanträdesdatum 2004-06-16.

Dokumentation från elevhälsopersonalens utvärderingsdag 2006-10-25.

Bilaga 2 Enkät- och intervjufrågor

1 Inledning till enkätfrågor

UTVÄRDERING AV ELEVHÄLSANS ORGANISATION

Denna enkät ingår som en del av den utvärdering av barn och elevhälsans organisation som Barn- och Utbildningsnämnden beslutat att förvaltningen ska utföra. Det är viktigt att påpeka att det endast är barn- och elevhälsans organisation som utvärderas och inte dess inre arbete. Alla enkäter som ingår i utvärderingen ska besvaras individuellt med angivande av namn och tjänstetitel. Anledningen till att frågorna ska besvaras individuellt och inte i grupp är att var och ens individuella kunskaper och erfarenheter av den nya organisationen är viktiga för utredningen. Eftersom det är ett stort antal personer som besvarar de olika enkäterna och mängden information som ska bearbetas kommer att bli stor vädjar vi om att ni besvarar frågorna så kort och koncist som möjligt.

2 Enkätfrågor till rektorer för grundskola och särskola

1. Har det blivit lättare att ta det rektorsansvar för elevhälsa som anges i skolförfattningarna?
2. Har ansvarsfördelningen mellan rektor och den centrala förvaltningen blivit tydligare?
3. Har du tagit ett större ansvar för de krav som finns i skolförfattningarna sedan du fick ökade befogenheter?
4. Har rektors befogenheter blivit tydligare? Hur?
5. Har kontakten med vårdnadshavare påverkats och i så fall hur?
6. Har den nya organisationen inneburit tid- och kostnadseffektiviseringar (i utvärdering av det tidigare systemet uppgavs att arbetet med ansökningar till resursenheten tog mycket tid från verksamheten).
7. Hur fördelar elevhälsoteamet de extra resurserna? Rutiner? Beslut?
8. Är den nuvarande användningen av de ekonomiska resurserna bättre eller sämre? Hur?
9. Om användningen av de ekonomiska resurserna är bättre, har detta kommit eleven tillgodo i form av mätbar ökad närhet till elevhälsa?
10. Har möjligheterna att samordna tillgängliga resurser på ett sätt som är till fördel för eleven påverkats?
11. Har din syn på grunderna för resursfördelningen förändrats? Hur?
12. I den nya organisationen ska insatser för barn och elever göras tidigare. Hur har detta påverkat din resursfördelning mellan verksamheter för yngre resp äldre barn?
13. Är den nuvarande användningen av specialistfunktionerna bättre eller sämre?
14. Om användningen av specialistfunktionerna är bättre, har detta kommit eleven tillgodo i form av mätbar ökad närhet till elevhälsa?
15. Har du tillsatt fler tjänster/utökat tid inom elevhälsan?
16. Vilken inverkan har det faktum att vissa inom professionerna har ”dubbla” chefer?
17. Anser du att din förståelse för de *legitimerade* professionernas särställning ökat?
18. Disponerar du över specialisterna på ett sätt som du inte gjorde tidigare?

19. Vilka är dina eventuella erfarenheter av detta?
20. Har den nya organisationen medfört att elever i behov av särskilt stöd i större utsträckning får stöd i den ordinarie undervisningsgruppen?
21. Har det skapats förutsättningar för en mer långsiktig planering? Hur och varför?
22. Har den nya organisationen ökat förutsättningarna för tidiga insatser?
23. Har den nya organisationen påverkat förutsättningarna för individualiserade stödinsatser?
24. Har omorganisationen gett förutsättningar för att ge barnen/eleverna en tidigare hjälp?
25. Har den nya organisationen medfört att din skola i större utsträckning än tidigare arbetar med åtgärder som syftar till att förebygga framtida stödbehov hos barnen/eleverna?
26. Om ja, kan du redan nu se att de förebyggande åtgärder som vidtagits har gett positiva resultat? Ge exempel
27. Vem har den övergripande överblicken om vilka behov som finns och säkerställer likvärdighet?
28. Har inriktningen mot "*från risk till frisk*" fått genomslag? Hur?
29. Har ni ett fungerande system för hantering av de handlingar och dokument som uppkommer i arbetet inom den nya organisationen?
30. Vad skulle du sakna om organisationen återgick till den gamla modellen?
31. Vad saknar du från den tidigare organisationen?
32. Är det något övrigt angående elevhälsans organisation som du vill tillägga?

3 Enkätfrågor till specialfunktioner inom grundskola och särskola

1. Rektorsuppdraget är mycket omfattande och för att fullgöra detta uppdrag är det viktigt att rektor har tillgång till olika specialister. Har rektors samverkan med och tillgång till de olika professionerna ökat jämfört med vad som var fallet i den tidigare organisationen? Vilka är dina erfarenheter av detta?
2. Har din förståelse för innebörden av rektorsuppdraget ökat?
3. Har rektors befogenheter blivit tydligare?
4. Hur fördelar elevhälsoteamet extra resurser till barn i behov av stöd?
5. Är den nuvarande användningen av tillgängliga resurser bättre eller sämre än i den tidigare organisationen?
6. Har detta kommit eleven tillgodo i form av ökad närhet eller tillgänglighet till elevhälsan?
7. Har det skapats förutsättningar för en mer långsiktig planering?
8. Har förutsättningarna för individualiserade stödinsatser ökat?
9. Har ansvarsfördelningen inom elevhälsoarbetet blivit tydligare?
10. Har ditt uppdrag och din roll förändrats i den nya organisationen? Hur?
11. Har den nya organisationen medfört förändringar i samverkan mellan de olika specialprofessionerna?
12. Har det förebyggande arbetet påverkats och i sådant fall hur?
13. Har kontakten med vårdnadshavare påverkats av den nya organisationen? Hur?
14. Har inriktningen mot ”från risk till frisk” fått genomslag?
15. För att säkerställa likvärdig behandling krävs överblick över de behov som kommunens elever har, vem har denna överblick?
16. Har den nya organisationen ökat förutsättningarna för tidiga insatser?
17. Har den nya organisationen medfört att skolan/skolorna i större utsträckning än tidigare arbetar med åtgärder som syftar till att förebygga framtida stödbehov
18. Har kraven på diagnos ökat eller minskat?
19. Har ni ett system för hantering av de handlingar som uppkommer i arbetet inom den nya organisationen?
20. Vad skulle du sakna om organisationen återgick till den tidigare modellen?
21. Vad saknar du från den tidigare organisationen?
22. Är det något övrigt angående elevhälsans organisation som du vill tillägga?

4 Enkätfrågor till rektorer inom förskolan

1. Har den nya organisationen inneburit tid- och kostnadseffektiviseringar (i utvärdering av det tidigare systemet uppgavs att arbetet med ansökningar till resursenheten tog mycket tid från verksamheten).
2. Hur går fördelningen av de extra resurserna till inom BHT?
3. Är den nuvarande användningen av de ekonomiska resurserna bättre eller sämre? Hur?
4. Om användningen av de ekonomiska resurserna är bättre, har detta kommit barnen tillgodo i form av mätbar ökad närhet till barnhälsa?
5. Är den nuvarande användningen av specialistfunktionerna bättre eller sämre? Hur?
6. Om användningen av specialistfunktionerna är bättre, har detta kommit barnen tillgodo i form av mätbar ökad närhet till barnhälsa?
7. Har möjligheten att samordna tillgängliga resurser på ett sätt som är till fördel för barnet påverkats?
8. Har det skapats förutsättningar för en mer långsiktig planering?
9. Har den nya organisationen ökat förutsättningarna för tidiga insatser?
10. I den nya organisationen ska insatser för barn och elever göras tidigare. Hur har detta påverkat din resursfördelning mellan yngre respektive äldre barn?
11. Har kontakten med vårdnadshavare påverkats. I så fall hur?
12. Vem har den övergripande överblicken om vilka behov som finns och säkerställer likvärdighet?
13. Har den nya organisationen medfört att din förskola i större utsträckning än tidigare arbetar med åtgärder som syftar till att förebygga framtida stödbehov hos barnen?
14. Om ja; Kan du redan nu se att de förebyggande åtgärder som vidtagits har gett positiva resultat?
15. Har kraven på diagnos ökat eller minskat?
16. Har förutsättningarna för individualiserade stödinsatser ökat?
17. Har inriktningen mot "*från risk till frisk*" fått genomslag? Hur?
18. Har ni ett fungerande system för de handlingar som uppkommer i arbetet i den nya organisationen?
19. Har ansvarsfördelningen mellan förskolerektor och den centrala förvaltningen blivit tydligare? Om ja, hur? Om nej, varför?
20. Har omorganisationen givit förutsättningar för att ge barnen en tidigare hjälp?
21. Vad skulle du sakna om organisationen återgick till det som varit?
22. Vad saknar du från den tidigare organisationen?
23. Är det något övrigt angående barnhälsans organisation som du vill tillägga?

5 Enkätfrågor till psykologer och specialpedagoger inom förskolan

1. Har ditt uppdrag och din roll påverkats i och med den nya organisationen? Hur?
2. Har kontakten med vårdnadshavare påverkats? Hur?
3. Anser du att den nuvarande användningen av resurser är bättre eller sämre jämfört med tidigare organisation? Varför?
4. Om de är bättre, hur har detta kommit barnen tillgodo?
5. Har det förebyggande arbetet påverkats och i sådant fall hur?
6. Har inriktningen mot ”från risk till frisk” fått genomslag? Hur?
7. Vem har den kommunövergripande överblicken om vilka behov som finns och säkerställer likvärdighet?
8. Har det skapats förutsättningar för en mer långsiktig planering?
9. Har den nya organisationen ökat förutsättningarna för tidiga insatser?
10. Har den nya organisationen medfört att förskolan i större utsträckning än tidigare arbetar med åtgärder som syftar till att förebygga framtida stödbehov hos barnen?
11. Har kraven på diagnos ökat eller minskat?
12. Har förutsättningarna för individualiserade stödinsatser påverkats?
13. Har ni ett fungerande system för de handlingar som uppkommer i arbetet i den nya organisationen?
14. Vad skulle du sakna om organisationen återgick till det som varit?
15. Vad saknar du från den tidigare organisationen?
16. Är det något övrigt angående barnhälsans organisation som du vill tillägga utifrån din profession?

6 Intervjufrågor till verksamhetscheferna och sakkunnig för elevhälsan

A. I underlagen och beslutet om den nya organisationen redogjordes för syftena och målen med omorganisationen. Har den nya organisationen nått sina syften och mål?

- Har barn och ungdomars tillgång till elevhälsa förbättrats?
- Har beslutsvägarna för resurser till barn och elever i behov av särskilt stöd blivit enklare och tydligare?
- Har den ömsesidiga förståelsen mellan de som berörs av verksamheten ökat?
- Har motsättningarna mellan de som är berörda av verksamheten minskat?
- Har fokus förskjutits från problemsökande på individnivå till förebyggande helhetsinsatser?

B. Arbetet inom de olika barn- och elevhälsoteamen är upplagt på lite olika sätt. Vilken är din syn på detta?

C. Vad har du för synpunkter på den nuvarande användningen av resurser? (med resurser avses pengar och personal med specialistkompetens)

- Har tilldelade medel använts på ett mer kostnadseffektivt sätt?

D. Är det något övrigt angående barnhälsans organisation som du vill tillägga utifrån din profession?