

November 2015

Granskning av Borås stads Elevhälsoverksamhet

Uppdraget

Denna rapport innehåller en granskning av kommunens elevhälsa för kommunala grundskolan. Granskningen omfattar inte elevhälsa som verkställs av externa utförare. Utgångspunkten för granskningen är kommunens ansvar enligt Skollagen för barn och ungas elevhälsa och uppdraget är att belysa hur staden erbjuder elevhälsa enligt aktuella lagar och föreskrifter.

Bakgrund

Stadsrevisionen har tillsammans med revisionskontoret i Västra Götalandsregionen, under 2015 genomfört en granskning av samverkan mellan Borås Stad och Västra Götalandsregionen avseende barn och unga med psykisk ohälsa. I samband med granskningen har Stadsrevisionen fått indikationer på att det kan finnas brister i elevhälsan som inte har med samverkan med regionen att göra. Vidare står Borås stad inför en ny kommunorganisation från 2017 där ansvaret för bl.a. elevhälsan kommer att förändras. Stadsrevisionen bedömde det som lämpligt att göra denna granskning som komplement till granskningen av samverkan med regionen så att de samlade resultaten kan beaktas i kommande utredning om hur elevhälsan skall organiseras från 2017.

Frågeställningar

- Hur är elevhälsan organiserad i Borås Stad? Hur ser ansvarsfördelningen ut?
- Vilket är elevhälsans uppdrag? Hur ser de ansvariga för elevhälsan på sitt uppdrag?
- Hur fungerar samverkan mellan de olika kompetenserna inom elevhälsan?
- Hur är tillgången på elevhälsans olika kompetenser och elevhälsoinsatser för eleverna?
- Hur fungerar det systematiska kvalitetsarbetet?
- Finns det något styr-och ledningssystem för elevhälsan i Borås Stad?
- Hur ser kommunens dokumentationssystem för elevhälsan ut?

- Hur följs elevärenden upp?
- Följer skolorna sin anmälningsskyldighet enligt Socialtjänstlagen?
- Är Borås elevhälsoplan samt Mål och riktlinjer för elevhälsoarbetet vägledande för elevhälsan?
- Finns det riskområden inom elevhälsan där Borås Stad inte gör tillräckligt?

Material och metod

Elevhälsan omfattas av ett flertal lagar och regelverk som huvudmän, rektorer, verksamhetschefer och elevhälsans personal ska förhålla sig till. I 2 kap 25-28 §§ Skollag (2010:800) regleras elevhälsans omfattning, hälsobesök och enkla sjukvårdsinsatser. Utöver Skollag och övriga styrdokument för skolan ska elevhälsan bl.a. ta hänsyn till Arbetsmiljölagen (1977:1160), Förvaltningslag (1986:223), Hälso- och sjukvårdslag (1982:763), Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), Patientdatalagen (2008:355) och Personuppgiftslagen (1998:204).

Förutom lagstiftning finns nationella föreskrifter och allmänna råd, bl.a. Vägledning för elevhälsan (reviderad 2014) som ges ut av Skolverket och Socialstyrelsen. I denna vägledning definieras elevhälsa som samtliga insatser: medicinska (skolsköterskor och skolläkare), psykologiska (skolpsykologer), psykosociala (kuratorer) och specialpedagogiska (specialpedagoger) insatser. I annat fall benämns respektive insats. Inom elevhälsan bedrivs hälso- och sjukvård dvs. medicinska åtgärder för att utreda, förebygga och behandla sjukdom eller skador. Hälso- och sjukvård bedrivs av legitimerad personal såsom skolläkare, skolsköterskor och skolpsykologer. För dessa gäller utöver skollagstiftningen även hälso- och sjukvårdslagstiftningen.

I Borås Stad finns styrdokument: Elevhälsoplan för grundskolan (Gäller till år 2016) och Mål och riktlinjer för elevhälsoarbetet i Borås Stad (2011)¹.

Granskningens fokus har varit att undersöka hur ansvariga på olika nivåer i organisationen ser på elevhälsan. Individuella samtal/intervjuer har förts med berörda verksamhetschefer/enhetschefer i stadsdelarna och utvecklingsledare samt medicinskt ledningsansvariga (MLA) enligt Hälso- och sjukvårdslagen från utvecklingsenheten i stadsdelen Norr. Granskningen har inte omfattat elevärenden eller direkt arbetande personal inom elevhälsan.

Intervjuerna har rört de frågeställningar som presenterats ovan. Rapporten innehåller en sammanfattning av samtalen samt slutsatser och sammanfattande bedömning.

¹ Enligt dokumentet ska mål och riktlinjer revideras våren 2013, detta är inte gjort.

Resultat från genomförda samtal om elevhälsan

1. Hur är elevhälsan organiserad i Borås stad? Hur ser ansvarsfördelningen ut?

Elevhälsan i Borås stad är en del av stadsdelsnämndernas ansvar. Inom respektive stadsdel organiseras elevhälsan under områdeschefen för grundskolan, som i sin tur har en enhetschef som är ansvarig för stadsdelens elevhälsa, alltså har verksamhets-, budget- och personalansvar för elevhälsopersonalen som består av skolsköterskor, skolpsykologer, skolkuratorer och specialpedagoger. Läkare köps in enligt särskilda avtal.

Enhetschefen är tillika verksamhetschef enligt Hälso- och sjukvårdslagen för elevhälsans medicinska och psykologiska insatser dvs. för skolsköterskor och skolpsykologer. På respektive skolenhet har rektorn ansvar för skolans elevhälsoteam och hur detta möter elevernas behov på skolan. Rektorn har inget personalansvar men är i praktiken arbetsledare för den elevhälsopersonal som finns på skolan.

Ansvar för att samordna och utveckla elevhälsan över hela staden ligger på utvecklingsenheten i stadsdel Norr. Inom utvecklingsenheten finns utvecklingsledare som bland annat håller i yrkesnätverk för respektive yrkeskategori inom elevhälsan. Två av utvecklingsledarna är tillika MLA, dvs. medicinskt ledningsansvariga för de medicinska och psykologiska insatserna från skolsköterskor respektive skolpsykologer.

I samtalen framkommer samstämmiga uppgifter om att denna organisering inte är bra. Det efterfrågas ett tydligt kommungemensamt ansvar för att hålla ihop elevhälsan över staden så att eleverna kan garanteras en likvärdig elevhälsa. Intervjupersonerna frågar sig: Vem är huvudman och hur tar huvudmannen sitt ansvar enligt Skollagen? Utvecklingsenheten som genom sina utvecklingsledare håller i yrkesnätverken gör i och för sig ett bra arbete men de arbetar främst mot respektive yrkeskategori och inte med elevhälsan som en helhet. Flera efterfrågar en större förståelse för och intresse för elevhälsan från högsta ledningen i kommunen. Idag upplever flera att stadsdelarna "gör som de vill". I den praktiska vardagen är det rektorerna som ansvarar för elevhälsan på skolan och utan ett tydligt kommungemensamt förhållningssätt till elevhälsan blir resultatet att elevhälsoteamen och därmed elevvården fungerar olika. I intervjuerna framkommer att det idag till stor del beror på enskild rektor om elevhälsan fungerar på skolan. Rektor har ett mycket tydligt ansvar för hur skolan fungerar inklusive elevhälsan på skolan men för att rektorn ska kunna ta sitt ansvar måste det finnas förutsättningar i form av exempelvis fungerande organisation, tydliga uppdrag och mål, resurser samt god kompetens. Dessa delar råder inte rektorn över.

En tydligare organisation och ledning efterfrågas men också ett ansvarstagande i ledningen som garanterar en likvärdig och god elevhälsa för samtliga elever och skolenheter.

En särskild fråga är det medicinska ansvaret enligt Hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Det har varit svårt att få förståelse för de krav som HSL ställer på Verksamhetschef och MLA. Det är först under år 2015 som detta ansvar blivit tydligt.

2. Vilket är elevhälsans uppdrag? Hur ser de ansvariga för elevhälsan på sitt uppdrag?

Elevhälsans uppdrag är tydligt uttryckt i de statliga styrdokumenterna. Kommunerna ska enligt Skolverkets och Socialstyrelsens vägledning (se källförteckningen) ha en samlad elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska som en del av utbildningen stödja elevens utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsa ska vara ett verktyg i skolans hälsobefrämjande och förebyggande insatser och undanröja hinder för enskilda elevers lärande. Elever ska också erbjudas hälsobesök samt syn- och hörselkontroller.

I samtalen framkommer att även om personal och ansvariga inom elevhälsan gör sitt bästa är det kommunala uppdraget otydligt. Det finns en kommunal elevhälsoplan där elevhälsans uppdrag i Borås Stad är formulerat men planen upplevs som otydlig och inaktuell, därmed används den inte. De flesta vet att elevhälsan arbetar olika på skolorna och tiden för utvecklingsarbete prioriteras inte. Elevhälsans nuvarande organisation stödjer inte arbetet mot en samlad elevhälsa. Intervjupersonerna är inte överens om vem som har ansvar för vad. Arbetet med att erbjuda hälsobesök, syn- och hörselkontroller samt att stödja enskilda elever tror de intervjuade fungerar bra. Det är mer oklart vad gäller elevhälsans uppdrag att arbeta hälsobefrämjande och hälsoförebyggande där flera menar att det fungerar mycket olika på de olika skolenheterna. Någon menar att det inte finns tid för att arbeta hälsobefrämjande och hälsoförebyggande medan andra menar att det finns tid om elevhälsans arbetssätt förändras.

Situationen är komplex för många elever. Elevhälsan skall vara en garant för att lärmiljön ute på skolorna fungerar för samtliga elever men det blir i stort sett alltid individfokus när problem uppstår, menar de intervjuade.

Det bedrivs inte utbildningsinsatser för personalen för en samlad elevhälsa, utifrån hur huvudmannen vill att det skall fungera i Borås stad.

3. Hur fungerar samverkan mellan de olika kompetenserna inom elevhälsan?

Elevhälsans uppdrag förutsätter att elevhälsopersonalen och de ansvariga för elevhälsan samverkar på ett tydligt och bra sätt. Överlag framkommer i samtalen att samverkan mellan de elevnära kompetenserna inom elevhälsoteamen fungerar väl. Det finns en vilja att samverka men vad samverkan ger för resultat beror främst på hur rektorerna vill att elevhälsoteamen skall arbeta och det ser olika ut. Det hänger samman med hur Intervjupersonerna uppfattar elevhälsans uppdrag och de olika professionerna uppdrag. Är t.ex. specialpedagogens uppdrag att främst arbeta med enskild elev eller med gruppen lärare på skolan för att främja lärmiljöerna? Inom varje av elevhälsans professioner diskuteras hur man kan utveckla sitt arbete. Det är viktigt att utvecklingsarbete och förhållningssätt inom de olika professionerna utgår från det gemensamma uppdraget om en samlad elevhälsa. De intervjuade efterfrågar tydlighet från ledningen om hur elevhälsoarbetet bör fungera i Borås Stad.

Flera menar att det finns en god grund att bygga på utifrån att samtliga skolenheter har fungerande elevhälsoteam men att det behövs en tydlig ledning för att kunna utveckla elevhälsans arbete. Intervjuade efterfrågar till exempel elevhälsan i skolutvecklingsarbete och det systematiska kvalitetsarbetet. Någon föreslår också en tydligare samverkan inom utveckl-

ingsenheten mellan utvecklingsledarna som stöd för en samlad elevhälsa. Idag upplevs att yrkesnätverken arbetar i "rör".

4. Hur är tillgången på elevhälsans olika kompetenser och elevhälsoinsatser för eleverna?

Totalt sett framkommer i intervjuerna att elevhälsan har ganska goda resurser men att dessa fördelas olika och det betyder att tillgången till elevhälsa inte är likvärdig för eleverna i Borås Stads grundskolor.

En viktig fråga är alltså själva resursfördelningen men framförallt hur elevhälsan arbetar. Om elevhälsan fortsätter att arbeta mest på individnivå så räcker inte tiden till. Elevhälsan måste söka andra arbetssätt utifrån sitt grunduppdrag. "Vi kan inte fortsätta att arbeta individbaserat för då räcker vi inte till", säger en av de intervjuade.

Osäkerheten kring resursfördelningen och de olika arbetssätten gör att de flesta är mycket osäkra på om Borås erbjuder eleverna en likvärdig tillgång på en god elevhälsa och detta är dessa inte tillfreds med. Några menar att kommunen absolut inte erbjuder en likvärdig och fullgod elevhälsa.

5. Hur fungerar det systematiska kvalitetsarbetet?

Utifrån vad som framkom i samtalen är detta ett viktigt utvecklingsområde för Borås stad. Intervjupersonerna menar att kommunen varken följer Skollagen eller Hälso- och sjukvårdslagen när det gäller kvalitets- och ledningssystem. Arbetet med ett ledningssystem enligt HSL pågår och kommer enligt uppgifter i samtalen att vara klart till årsskiftet.

När det gäller det systematiska kvalitetsarbetet enligt skollagen så har Borås stad tidigare fått kritik från skolinspektionen för att detta inte fungerar tillfredsställande. I samtalen framkommer en osäkerhet om vem som är ansvarig. Är det rektorerna som har det fulla ansvaret för kvalitetsarbetet eller är det utvecklingsenheten?

6. Finns det något styr- och ledningssystem för elevhälsan i Borås Stad?

På frågan om det finns något styr- och ledningssystem för elevhälsan i Borås svarar samtliga intervjuade nej. Några menar dock att det pågår ett intensivt arbete med detta i första hand enligt kraven i Hälso- och sjukvårdslagen men då endast för de medicinska och psykologiska insatserna. En del har upplevelsen att ledningen inte vill detta eller ointresserade. Det är också en brist att det arbete som pågår inte gäller hela den samlade elevhälsan, anser flera. Det finns dock en del gemensamma rutiner för elevhälsan som man försöker följa men dessa utgör inte ett samlat system.

7. Hur ser kommunens dokumentationssystem för elevhälsan ut?

Den samlade elevhälsan har inget digitalt enhetligt dokumentationssystem så dokumentationen ser olika ut ute på skolenheterna. Skolsköterskorna har ett enklare digitalt system sedan tidigare och psykologerna sedan årsskiftet 2014/15 i avvaktan på det nya systemet som upphandlas. Dessa uppfyller formellt kraven i HSL men utgör ändå inget fungerade dokumentationssystem för elevhälsan. Övriga professioner inom elevhälsan skriver i Word och lägger sedan elevdokumentationen i skolornas elevakter alternativt förvarar dokumentationen i egna aktskåp, inom sin egen profession. Det framkommer en tydlig oro i samtalen för att handlingar i elevhälsoärenden inte upprättas och förvaras korrekt. Intervjuade efterfrågar krav från staden så att alla inom elevhälsan dokumenterar och förvarar handlingar på ett likartat och korrekt sätt samt ett digitalt dokumentationsstöd som gäller för samtliga professioner.

8. Hur följs elevärenden upp?

Uppföljningen av elevärenden som varit/är aktuella inom den samlade elevhälsan görs på varje skolenhet och enligt uppgift hanteras uppföljningen mycket olika. Det vanligaste är att man vid elevhälsoteamens (EHT) möten går igenom aktuella ärenden och följer upp de åtgärder man tidigare beslutat om för aktuell elev. Ofta utses någon inom EHT att följa upp ett ärende.

I samtalen framkommer att detta fungerar bra på flera skolor, ofta där rektorn är tydlig och strukturerad. Det kommer också fram en uttalad oro för att det inte fungerar tillfredställande på samtliga skolor. Exempelvis menar någon att elever med hög frånvaro är lätta att "tappa bort" om elevens egen familj inte ligger på skolan. Om ingen frågar efter vad skolan gör för eleven med hög frånvaro finns det risk att tiden går utan att stöd sätts in. En god uppföljning av elevärenden säkrar att åtgärder inte fördröjs.

De intervjuade anser att det är en brist att det saknas ett digitalt dokumentationsstöd för elevhälsan vilket bland annat skulle underlätta uppföljningen.

9. Följer skolorna sin anmälningsskyldighet enligt Socialtjänstlagen?

Samtliga menar att det finns en rutin för anmälan till socialtjänsten och ett upparbetat samarbete med socialtjänsten. Socialsekreterare deltar på EHT med lite olika regelbundenhet. Skolorna är medvetna om sin skyldighet och anmäler enligt rutinerna. Någon funderar över att skolorna kanske brister i att åter anmäla när man upplever att det inte hänt något efter förra anmälan och då oron för eleven kvarstår.

Samtidigt framkommer att detta är ett område skolorna ständigt måste arbeta med och påminna sig om. Det är obehagligt att anmäla sin oro för en elev, särskilt om man sedan upplever att inget händer efter anmälan.

10. Är Borås elevhälsoplan samt Mål och riktlinjer för elevhälsoarbetet vägledande för elevhälsan?

De flesta är medvetna om att det finns en Elevhälsoplan men är osäkra på om den följs. Det finns också rutiner för olika typer av ärenden som komplement. Några menar att elevhälsoplanen är för otydlig och att man istället försöker följa Vägledningen för elevhälsan utgiven av Skolverket och Socialstyrelsen medan andra säger att det tycks vara upp till varje skolenhet hur de arbetar.

Samtliga är tydliga med att Borås stad inför en ny organisation 2017 måste komplettera och revidera styrdokumentet för elevhälsan. Det efterfrågas också en tydlighet i vem som har eller får uppdraget att arbeta med detta, en fråga som intervjupersonerna vill att högsta ledningen tar på allvar.

11. Finns det riskområden inom elevhälsan där Borås Stad inte gör tillräckligt?

Några områden som särskilt lyfts fram i samtalen kring denna avslutande fråga.

Det är flera som framhåller att kommunen måste styra upp och strukturera elevhälsan i staden då den idag inte är likvärdig. De olika professionerna tolkar sina uppdrag själva eller uti-

från hur respektive rektor arbetar. Intervjupersonerna efterfrågar huvudmannens och övriga ledningens engagemang och ansvarstagande för elevhälsan. Detta är också nödvändigt utifrån elevhälsans samverkan med andra exempelvis Västra Götalandsregionen. Om elevhälsans uppdrag är otydligt blir det också svårare att bli en stark och tydlig samverkanspart.

En del är oroliga för att enskilda elever inte får det stöd de behöver. Kommunen har ingen struktur eller uppföljning för att säkra att varje elev får de insatser som behövs. En del är t.ex. inte medvetna om att skolan tar myndighetsbeslut. Ett digitalt dokumentationssystem för den samlade elevhälsan skulle vara ett stort stöd.

Flera tar upp rekryteringsproblemen som ett stort orosmoment. Det är redan idag mycket svårt att rekrytera och behålla vissa professioner, exempelvis skolpsykologer, och detta bidrar i hög grad till att elevhälsan inte håller en jämn kvalitet. Man efterfrågar särskilda satsningar för att möta dessa problem.

Det sista området som särskilt lyfts fram är oron för att nyanlända elever inte kommer att kunna få det stöd som de behöver. Resursbrist, rekryteringsproblem och eventuellt kompetensbrist nämns som förklaring till detta. Även här efterfrågas ett samlat arbete över staden.

Slutsatser/Sammanfattande bedömning

Otydlig organisation och ledning av elevhälsan i Borås Stad

Det är Stadsdelsnämnderna som har ansvaret för att elevhälsan fungerar på ett för eleverna likvärdigt sätt och att elevhälsan uppfyller de krav som ställs i centrala lagar, föreskrifter, riktlinjer och vägledning. Stadsdelsnämnderna är också ansvariga för att följa de beslut kring elevhälsan som Kommunfullmäktige tagit.

Granskningen visar att det finns ett behov av tydlig ledning och struktur inom elevhälsan. Elevhälsans nuvarande organisation försvårar ansvarstagande på olika nivåer. Elevhälsans uppdrag uppfattas olika. Det är inte tillfredsställande när de intervjuade i stort sett samstämmigt vittnar om att "det ser olika ut på skolorna", att det beror på hur rektorerna arbetar. Eftersom Borås saknar ledningssystem och brister i uppföljning inom området vet ingen säkert hur elevhälsan fungerar.

En samlad elevhälsa förutsätter samsyn på uppdraget och en fungerande dokumentation

Det är viktigt att på allvar arbeta vidare med hur elevhälsan i Borås stad förväntas arbeta. Flera menade att om elevhälsan fungerade mer samlat och likvärdigt över hela staden skulle elevhälsans resurser (kompetensmässigt och ekonomiskt) kunna fördelas på ett annat sätt och troligen vara tillräckliga. Borås totala ekonomiska resurser för elevhälsan uppfattas generellt som goda samtidigt som ansvariga menar att dagens resursfördelning betyder att tillgången till elevhälsa inte är likvärdig.

Det brister i handläggningen kring dokumentation och uppföljning av enskilda elevärenden. Borås behöver inom elevhälsan ett digitalt dokumentationsstöd som gäller den samlade elevhälsan och för samtliga professioner inom elevhälsan.

Flera riskområden att ta på stort allvar

Det är främst två riskområden som Borås stad bör arbeta vidare med på ett strukturerat sätt: hur kommunen kan klara av att ge stöd till ett ökat antal nyanlända samt de stora rekryteringsproblemen inom elevhälsans professioner.

En kraftig ökning av antalet nyanlända innebär en påfrestning på elevhälsans resurser, såväl ekonomiskt som kompetensmässigt, i synnerhet som nyanlända elever ofta behöver mycket stöd från elevhälsan.

Det mest akuta problemet tycks ända vara rekryteringsproblemen inom elevhälsans professioner. Om inget görs kan rekryteringssvårigheterna äventyra en god elevhälsa oavsett elevhälsans ledningsstruktur, styrning/styrdokument, organisation och ekonomiska resurser.

Ny organisation

Inom elevhälsan finns ett stort engagemang för att få utveckla en samlad elevhälsa som erbjuder en god och likvärdig tillgång till elevhälsa enligt de centrala styrdokument. Det behövs en elevhälsa som inte främst arbetar individinriktat utan som tar de övriga uppdragen att arbeta hälsobefrämjande och hälsoförebyggande på allvar. Borås stad går in i en ny organisation 2017 där stadsdelsnämnderna försvinner och istället inrättas facknämnder. Inför denna förändring finns möjligheter att arbeta igenom uppdragen för elevhälsan och att revidera Borås stads egna styrdokument för elevhälsan. Flera av de brister som lyfts fram i denna granskning bör åtgärdas innan övergång till ansvarig facknämnd sker.

Källhänvisningar

Elevhälsoplan för grundskolan, Borås stad, gäller t.o.m. 2016.

Mål och riktlinjer för elevhälsoarbetet i Borås Stad (2011).

Vägledning för elevhälsan, Socialstyrelsen och Skolverket, reviderad 2014

Rektor, elevhälsa och elevers utveckling, av Monika Tornsén, Skolverket

Aktuell lagstiftning