



Granskning av Elevhälsan

Östersunds kommun

Barn- och utbildningsnämnden

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

I skollagen finns ett krav på en samlad elevhälsa med tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens. Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. I lagen anges att elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat barn- och utbildningsnämndens styrning av Elevhälsan.

Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer att Elevhälsans verksamhet är ändamålsenlig.

Revisionskriterier

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, skollagen och interna styrdokument.

Granskningens resultat

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att barn- och utbildningsnämnden inte styr Elevhälsans arbete i tillräcklig grad. Vi bedömer att Elevhälsans arbete är till viss del ändamålsenligt men att det finns områden som bör förbättras. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att ge tydliga styrsignaler till Elevhälsans verksamhet om önskade prioriteringar.

Vi bedömer att det finns alla kompetenser tillgängliga på Elevhälsan som lagen föreskriver. Däremot finns inte denna kompetens alltid tillgänglig för varje enskild elev utifrån de behov som finns. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att göra en strukturerad behovsinventering på kommunens skolor av det stöd som Elevhälsan erbjuder. För att säkerställa en kontinuitet och hög kvalitet av de levererade tjänsterna bör också en genomgång göras av personalens arbetssituation.

Vi bedömer att det är en brist att det inte finns några politiskt förankrade dokumenterade rutiner för fördelningen av resurser mellan skolorna. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att utarbeta och dokumentera tydliga rutiner för hur Elevhälsans resurser ska fördelas genom att fastställa en beräkningsmodell.

Samarbetet mellan Elevhälsan och personal i skolorna är till viss del tillfredsställande. Vi bedömer att det finns brister i hur kommunikationen och samarbetet fungerar på skolläsningsnivå där det inte finns ett forum för strukturerad återkoppling och dialog. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att tillse att det finns förutsättningar för löpande informationsutbyte och återkoppling mellan Elevhälsan och skolornas rektorer.

Granskningens resultat visar att samtliga elever erbjuds hälsobesök.

Vi bedömer att det är önskvärt att barn- och utbildningsnämnden utarbetar tydliga och mätbara mål för Elevhälsans arbete. Tydliga mål kan ge förutsättningar för uppföljning av verksamheten, vilket vi bedömer inte görs i tillräcklig omfattning idag. Målen bör sedan regelbundet följas upp och rapporteras till nämnden för att säkerställa nämndens styrning av och insyn i Elevhälsans arbete.

DELOITTE AB

Östersund 2016-11-07

Teodora Heim

Mattias Holmetun

Certifierad kommunal revisor

Certifierad kommunal revisor

1. Inledning

1.1. Uppdrag och bakgrund

I skollagen finns ett krav på en samlad elevhälsa med tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens. Elevhälsan ska bidra till att skapa miljöer som främjar elevernas lärande, utveckling och hälsa. I lagen anges att elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte granskat barn- och utbildningsnämndens styrning av Elevhälsan.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden säkerställer att Elevhälsans verksamhet är ändamålsenlig.

Granskningen har avgränsats till att omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns alla kompetenser tillgängliga för varje elev utifrån de behov som finns?
- Säkerställer nämnden att Elevhälsans resurser fördelas utifrån lokala förutsättningar och behov?
- Finns ett strukturerat samarbete med personal vid skolor?
- Erbjuds alla elever hälsobesök?

- Genomförs uppföljningar av verksamheten och återrapporteras resultaten till nämnden?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

I denna granskning har revisionskriterierna huvudsakligen utgjorts av kommunallagen, skollagen och interna styrdokument.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts med följande metod:

- Inhämtning och granskning av styrande dokument
- Intervjuer.

Under granskningens gång har vi tagit del av följande dokument:

- Reglemente för barn- och utbildningsnämnden (antaget av kommunfullmäktige den 25 september 2014)
- Barn och elevhälsoplanen (2011-06-21)
- Arbetsplan och prioriterade områden/mål för Elevhälsan 2015-2016
- Kvalitetskrav, barn- och utbildningsnämnden, 2015-10-28

- Diverse rutin- och arbetsbeskrivningar från Elevhälsan
- Intern kontrollplan för Elevhälsan (beslutad 2016-04-13)

Rapporten har varit föremål för en faktaavstämning av de intervjuade personerna.

1.5. Avgränsningar

Granskningen avser barn- och utbildningsnämndens verksamhet under 2016 i frågor som rör Elevhälsans verksamhet i grundskolor i egen regi.

2. Granskningsresultat

I Östersunds kommun är Elevhälsan en central enhet som ska vara en stödfunktion för skolornas barn- och elevhälsoarbete. Organisatoriskt ligger Elevhälsan som en egen enhet under förvaltningschefen inom barn- och utbildningsförvaltningen med en egen verksamhetschef.

Elevhälsan ska arbeta både operativt och strategiskt. Med operativt arbete menas en närvaro i skolorna medan det strategiska arbetet är att utveckla och samordna insatser för barn- och elevhälsan i kommunen. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

Elevhälsoarbetet på skolorna leds av rektorerna.

För en helhetsbild kring Elevhälsans arbete och skolornas arbete med elevhälsa bör andra viktiga samhällsfunktioner nämnas. En väl fungerande barn- och ungdomspsykiatri och socialtjänst avlastar avsevärt skolorna i arbetet med att stödja elever med särskilda behov. Tjänstemän från både Elevhälsan och skolorna uppger att brister inom barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen och i socialtjänsten leder till en extra stor belastning på skolornas arbete med elevhälsofrågor.

2.1 Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att Elevhälsans verksamhet är ändamålsenlig?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att barn- och utbildningsnämnden inte styr Elevhälsans arbete i tillräcklig grad. Vi bedömer att Elevhälsans arbete är

till viss del ändamålsenligt men att det finns områden som bör förbättras, vilket framgår av rapporten nedan.

Som underlag för våra sammanfattande bedömningar har vi utrett följande kontrollmål:

2.2 Finns alla kompetenser tillgängliga för varje elev utifrån de behov som finns?

Skollagen (2010:800) stadgar att "i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det finnas elevhälsa." Lagen föreskriver också att eleverna ska ha tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med specialpedagogisk kompetens.

På Elevhälsan i Östersunds kommun arbetar drygt 50 personer. Förutom administrativ personal är dessa skolsköterskor och skolläkare, socionomer (kuratorer), psykologer och specialpedagoger eller pedagoger med specialpedagogisk kompetens. Det finns även fyra pedagoger som arbetar med särskild undervisning vid sjukhus.

Varje skola har ett elevhälsoteam som består av en skolsköterska, en kurator och en skolpsykolog från Elevhälsan tillsammans med en specialpedagog från skolan. Elevhälsans specialpedagoger med specifik spetskompetens ingår vid behov. Teamens sammansättning bestäms av rektorn och styrs av elevernas behov.

Skolsköterskor och skolkuratorer har schemalagda mottagningsstider på skolorna. En skolsköterska eller en kurator kan ha ansvar för en eller flera skolor som han eller hon fördelar sin arbetstid mellan. Skolläkarna har regelbundna mottagningsstider på alla skolor. Förutom detta kan skolläkaren kallas vid behov av skolsköterskan. Psykologer och specialpedagoger deltar i elevhälsoarbetet på individ, grupp och organisationsnivå.

Enligt de intervjuade rektorerna skulle det vara önskvärt att få tillgång till en logoped. Lagen stadgar dock inte att elevhälsan ska tillgodose behovet av en logoped utan det är landstingets ansvar inom ramen för sjukvården.

Granskningen visar att det inte har gjorts någon genomgående och strukturerad inventering av skolornas behov. Däremot har det gjorts enstaka insatser för att genomlys Elevhälsans arbete.

De genomförda intervjuerna tyder på att de flesta elever får det stöd de behöver. Det framkom ett fall där språkstöd inte har erbjudits till elever med särskilda behov på en skola under höstterminen 2016 på grund av byte av personal. Ny personal har anställts men har inte hunnit påbörja sin anställning vid genomförande av denna granskning.

Under intervjuerna nämndes det två målgrupper där Elevhälsan har svårt att ge tillräckligt stöd tillsammans med skolorna: grav autism och unga som är extremt utagerande och våldsamma. Verksamhetschefen på Elevhälsan och även intervjuade rektorer menar att i dessa svåra fall är behovet större än vad skolan och Elevhälsan rimligen kan tillhandahålla. Många gånger krävs det en gemensam insats från samhällets andra funktioner, till exempel socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri och polis. Östersunds kommun har samverkan med Region Jämtland-Härjedalen och polismyndigheten. Denna samverkan bedöms av de

intervjuade vara positiv. Elevhälsan har också en löpande samverkan med ungdomsmottagningen i Östersund.

Byte av personal har utpekats som ett område där rektorerna ser en brist inom Elevhälsans arbete. Elevhälsans ledning menar att de svårligen kan påverka flera av de faktorer som leder till att personal väljer att byta arbetsgivare.

Bedömning

Vi bedömer att det finns alla kompetenser tillgängliga på Elevhälsan som lagen föreskriver. Däremot finns inte denna kompetens alltid tillgänglig för varje enskild elev utifrån de behov som finns.

Vår bedömning är att de brister som granskningen påvisar är relaterade till en resursbrist avseende antalet tjänstemän och inte till en särskild kompetens som saknas. Resursbristen orsakas delvis av personalbyten. Vi bedömer att det finns en risk för att Elevhälsan inte ska kunna uppfylla sitt ansvar och sina mål om personalomsättningen är för hög.

Rekommendation

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att göra en strukturerad behovsinventering på kommunens skolor av det stöd som Elevhälsan erbjuder. Därefter blir det möjligt att göra en bedömning av vilka åtgärder det finns behov av för att tillgodose samtliga elevers behov.

För att säkerställa en kontinuitet och hög kvalitet av de levererade tjänsterna bör också en genomgång göras av personalens arbetssituation. Arbetsmiljön utgör en viktig grund för att Elevhälsan ska uppfattas som en attraktiv arbetsgivare.

2.3 Säkerställer nämnden att Elevhälsans resurser fördelas utifrån lokala förutsättningar och behov?

Elevhälsans budget beslutas av barn- och utbildningsnämnden. Därefter beslutas fördelning av Elevhälsans resurser av verksamhetschefen.

Beräkning av hur Elevhälsans resurser fördelas mellan skolorna grundas på antalet elever på en skola. Därutöver tas det hänsyn till andra faktorer som påverkar behovet på varje skola. Sådana faktorer är till exempel det socioekonomiska läget i området eller antalet elever med särskilda behov.

Det finns ingen dokumenterad rutin eller beskrivning av hur dessa andra faktorer ska påverka fördelningen. Det finns inte heller dokumenterat hur fördelningen gjorts. Flera intervjuade tjänstemän menar att den nuvarande fördelningsmodellen innehåller moment av subjektiva bedömningar.

Enligt de intervjuade tjänstemännen är bedömningsgrunden "antalet elever" inte tillräcklig för att åstadkomma en rättvis och effektiv resursfördelning. Samtidigt påpekar de intervjuade de svårigheter som finns i en bedömning av de andra ovan nämnda faktorerna.

Under granskningens gång framkom det också att någon behovsinventering inte har gjorts i kommunens skolor.

Bedömning

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte fastställt några dokumenterade rutiner för fördelningen av resurser mellan skolorna, utöver antalet elever. En transparent och dokumenterad modell skulle underlätta både Elevhälsans arbete och främja samarbetsklimatet mellan Elevhälsan och skolorna.

Även den behovsinventering som nämns ovan kunde underlätta att hitta en modell för resursfördelningen.

Rekommendation

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att utarbeta och dokumentera tydliga rutiner för hur Elevhälsans resurser ska fördelas genom att fastställa en beräkningsmodell. Beräkningsmodellen bör ta hänsyn till varje skolas behov av stöd baserat på elevernas behov.

2.4 Finns ett strukturerat samarbete med personal vid skolor?

Elevhälsoteamen är grunden till elevhälsoarbetet. Genom elevhälsoteamen har Elevhälsans personal och skolans personal en direkt och daglig kontakt.

Om ett särskilt behov uppstår kan rektorn söka stöd hos Elevhälsan genom en ansökningsblankett. De intervjuade rektorerna anser att ansökningsförfarandet fungerar bra.

Några regelbundna möten mellan rektorerna och Elevhälsans ledning samordnas inte. Däremot förekommer att rektorer tar direkt kontakt med Elevhälsans verksamhetschef på förekommen anledning.

Under de senaste åren har Elevhälsan medverkat vid specifika rektorsmöten (två tillfällen per läsår) då både information och dialog kring Elevhälsans verksamhet utifrån skolornas behov har varit i fokus. Under 2016 har detta inte genomförts då rektorsmötena har ändrat upplägg och innehåll. Detta har medfört att mötesforumet inte längre bedöms ge önskvärd effekt.

Under 2014-2015 erbjöd Elevhälsans ledning att möta alla rektorer för ett enskilt samtal om det gemensamma elevhälsouppdraget men endast ett mindre antal rektorer deltog i dessa samtal.

Intervjuerna visar att rektorerna har synpunkter och önskemål om hur Elevhälsans arbete skulle utvecklas och hur resurserna bör prioriteras. Här följer några exempel som framkom under intervjuerna:

- Önskemål om att Elevhälsan ska arbeta mer med utbildning av pedagoger på skolorna och fokusera mer på förebyggande åtgärder.
- Önskemål från skolornas sida att få inflytande över fördelning av erbjuden tid av skolsköterska och kurator.
- Synpunkt om att skolsköterskan och kuratorn inte var närvarande på skolan trots schemalagd mottagningstid eftersom skolsköterskan och kuratorn deltog i olika möten.
- Synpunkt och önskemål om att Elevhälsan skulle vara en mer naturligt integrerad del i skolornas arbete.

Dessa synpunkter stannar dock hos rektorerna i brist på etablerade kommunikationskanaler.

Elevhälsans chef är med i förvaltningens ledningsgrupp, vilket blir en länk mellan skolverksamheten på förvaltningsledningsnivå och Elevhälsans verksamhet.

Samtidigt visar granskningen att det även finns en otydlighet om syftet och målen med Elevhälsans arbete liksom om prioriterade fokusområden. (Se vidare under avsnitt 2.6)

Bedömning

Grundat på ovan beskrivna iakttagelser gör vi bedömningen att samarbetet mellan Elevhälsan och personal i skolorna är till viss del tillfredsställande. På den operativa nivån inom elevhälsoteamen finns det ett väl fungerande samarbete. Vi bedömer det vara ett väl fungerande samarbete på

förvaltningsledningsnivå. Däremot bedömer vi att det finns brister i hur kommunikationen och samarbetet fungerar på skolledningsnivå där det inte finns ett forum för strukturerad återkoppling och dialog. Att ta tillvara på rektorernas synpunkter hade främjat samarbetet och hade gett möjlighet till att utveckla Elevhälsans arbete. Detta hade även ökat förutsättningarna för skolorna att få det stöd och hjälp som de anser sig behöva. Då syftet med Elevhälsans arbete anses vara att ge stöd åt skolorna bedömer vi det vara av särskild vikt att samarbetet på ledningsnivå utvecklas mellan skolorna och Elevhälsan.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden inte styr Elevhälsans arbete i den grad som det är önskvärt. Nämnden ger inte tillräckligt tydliga instruktioner och vägledning åt Elevhälsans ledning vilket i sin tur leder till en otydlighet i samarbetet med skolorna. Otydligheten gäller syfte och mål med Elevhälsans arbete men också vilka områden som nämnden önskar att prioritera.

Rekommendation

Samarbetet mellan skolornas och Elevhälsans ledning bör främjas och utvecklas genom löpande och strukturerad dialog. Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att tillse att det finns förutsättningar för löpande informationsutbyte och återkoppling mellan Elevhälsan och skolornas rektorer. Skolornas synpunkter behöver nå Elevhälsans ledning så att synpunkterna kan tas tillvara och följas upp i syfte att utveckla Elevhälsans arbete.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att ge tydliga styrsignaler till Elevhälsans verksamhet om önskade prioriteringar.

2.5 Erbjuds alla elever hälsobesök?

Elevhälsan har schemalagt elevernas hälsobesök efter åldersgrupper. Hälsobesöken genomförs på skolorna av skolsköterskan.

Bedömning

Vi bedömer att samtliga elever erbjuds hälsobesök.

2.6 Genomförs uppföljningar av verksamheten och återrapporteras resultaten till nämnden?

Barn- och utbildningsnämnden har angett i dokumentet Kvalitetskrav ett antal mål för Elevhälsan. Målen är de av lagen föreskrivna områden där Elevhälsan är skyldig att erbjuda stöd till elever.

Elevhälsan har egen vision och värdegrund som framgår bland annat på kommunens hemsida. Visionen är "Landets ledande Elevhälsa – för barn och ungas livskraft!". Värdegrunden har formulerats "Vi ska verka för ett hälsofrämjande, inkluderande och optimistiskt perspektiv på barn och ungdomars hälsa, lärande och utveckling". Granskningen visar att visionen och målen inte är antagna av nämnden eller kommunfullmäktige.

Dokumentet "Arbetsplan och prioriterade områden/mål för Elevhälsan¹" är framtaget av Elevhälsans tjänstemän. Dokumentet innehåller bland annat målformuleringar för varje yrkesgrupp. Granskningen visar att dessa mål inte är förankrade i nämnden eller är direkt kopplade till kommunens övergripande vision och mål. Däremot är de kopplade till ovan beskrivna vision och värdegrund för Elevhälsan.

¹ "Arbetsplan och prioriterade områden/mål för Elevhälsan. Läsåret 2015-2016."

Visionen och målen tolkas av samtliga intervjuade så att Elevhälsans främsta roll och mål är att stödja skolorna för att uppnå deras egna mål.

Tidigare år gjordes det uppföljningar av Elevhälsans verksamhet vid skolorna genom att Elevhälsan skickade ut en enkät. Uppföljningen har inte genomförts under 2016. Anledningen är att den ansågs vara för tidskrävande jämfört med erhållet resultat.

De kommentarer som rektorerna gav i samband med intervjuerna visar sammantaget en positiv bild av Elevhälsans arbete. Som det beskrivs ovan i denna rapport, kan de brister som påpekats härledas dels till personalomsättning inom Elevhälsans organisation och dels till bristande kommunikation mellan skolorna och Elevhälsan på ledningsnivå.

Elevhälsans arbete rapporteras inte löpande till nämnden. Det förekommer däremot att Elevhälsans verksamhetschef presenterar eller närvarar vid behandling av vissa ärenden i nämnden på förekommen anledning.

Bedömning

Vi bedömer att det är önskvärt att barn- och utbildningsnämnden utarbetar tydliga och mätbara mål för Elevhälsans arbete. Tydliga mål kan ge förutsättningar för uppföljning av verksamheten, vilket vi bedömer inte görs i tillräcklig omfattning idag.

Vi bedömer att det är en brist att det inte görs strukturerade och regelbundna uppföljningar av Elevhälsans arbete bland rektorerna.

Rekommendation

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att fastställa tydliga och mätbara mål för Elevhälsans arbete. Målen bör sedan regelbundet följas upp och rapporteras till nämnden för att säkerställa nämndens styrning av och insyn i Elevhälsans arbete. Att tydliggöra nämndens prioriterade områden för Elevhälsan hade främjat Elevhälsans utvecklingsmöjligheter och det stöd Elevhälsan ger till skolorna.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att tillse att löpande uppföljning och utvärdering görs av Elevhälsans arbete bland rektorerna. Detta arbete är sammankopplat med ovan rekommendation om att skapa förutsättningar för att systematiskt samla in och utbyta information mellan skolorna och Elevhälsan på ledningsnivå.



Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Samtliga 200 000 medarbetare i nätverket arbetar för att nå den gemensamma visionen – To be the standard of excellence.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person, och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.