

Utbildningsdepartementet

2017-01-25
1 (5)
Dnr: 2016-1616

Delredovisning av uppdrag om att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och hälsofrämjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål

U2016/02937/S, U2016/02926/BS (delvis)

Härmed delredovisas uppdraget att genomföra insatser för att förbättra det förebyggande och främjande arbetet inom elevhälsan i syfte att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Uppdraget ska delredovisas till Utbildningsdepartementet senast den 1 februari 2017. En slutredovisning ska lämnas den 1 februari 2018. Regeringen fattade beslut om uppdraget den 22 juni 2016 och anslog 44,5 miljoner för uppdraget under 2016.

Bakgrund

Skollagen är tydlig med att elevhälsans insatser främst ska vara hälsofrämjande och förebyggande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas. Det finns ett starkt samband mellan lärande och hälsa,¹ och det hälsofrämjande arbetet är därför viktigt såväl för elevernas välbefinnande som för en ökad måluppfyllelse.

Samtidigt som det hälsofrämjande arbetet betonas i skollagen visar flera rapporter att skolor och huvudmän har svårt att konkretisera och veta hur det hälsofrämjande arbetet ska utformas i skolans praktik. Avsaknad av kunskap och strategier i kombination med otillräckliga förutsättningar för elevhälsans arbete riskerar att arbetet i hög grad endast blir åtgärdande. Detta leder lätt till en negativ spiral där det blir än mindre tid för främjande insatser.

Skolinspektionen konstaterar i deras tillsyn att brister rörande elevhälsan är vanliga. Mer än var tredje grundskola och nära varannan gymnasieskola får påpekanden om olika brister som rör elevhälsan.² Det handlar om brister i elevhälsans organisering, men ett vanligt påpekande är också brister i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet. Det finns naturligtvis ett samband kring detta eftersom en underdimensionerad elevhälsa gör det svårt att bedriva ett främjande elevhälsoarbete som en

¹ School, Learning and Mental Health-Kungliga vetenskapsakademien

² <https://www.skolinspektionen.se/sv/Nyheter---samlade/gd-kronikan/efter-halva-tillsynsperioden--orovackande-resultat-kring-elevhalsan/>

integrerad del i skolors utvecklingsprocesser. I Skolverkets redovisning om uppdraget att genomföra *Insatser för en förstärkt elevhälsa* (2012 -2015) framkommer att en stor del av huvudmännen som tagit del av insatserna anser att personalförstärkningarna bidragit till att det hälsofrämjande arbetet kunnat utvecklas³. Närmare 90 procent av huvudmännen svarade i en enkätundersökning att personalförstärkningarna lett till att fler elever kunnat få stöd i syfte att nå målen, och att det hälsofrämjande arbetet kunnat utvecklas som en följd av den ökade bemanningen⁴. Det indikerar att organisering och dimensionering av elevhälsan har reell betydelse för att kunna bedriva ett framgångsrikt hälsofrämjande arbete.

I Skolkommisionens delbetänkande framkommer att kommissionen anser att skolelevers välbefinnande och psykiska ohälsa är ett område som kräver ökad uppmärksamhet⁵. Kommissionen anser även att det behövs ökad kunskap och stöd till skolor för hur det hälsofrämjande arbetet ska utformas. Utredningen överväger bland annat att föreslå att ett nationellt kunskapscenter ska inrättas för elevhälsa.

Stöd för att utveckla hälsofrämjande insatser

Skolverket har haft hösten 2016 till förfogande för att bereda och genomföra uppdraget från regeringen. De tidsmässiga förutsättningarna för att planera och genomföra uppdraget har inneburit en utmaning för Skolverket. Det har varit krävande att givet den begränsade tiden och det relativt omfattande anslaget kunna erbjuda ett stöd som ger verksamheterna långsiktiga förutsättningar för att utveckla sitt främjande och förebyggande arbete.

I genomförandet av uppdraget har Skolverket haft två centrala utgångspunkter för att utforma insatsen. Det ena är att insatsen direkt ska stödja skolors och huvudmäns hälsofrämjande arbete där elevhälsan har en central roll. Den andra utgångspunkten är att erfarenheter från skolornas och huvudmännens arbete ska kunna tillvaratas i Skolverkets fortsatta uppdrag med att stödja huvudmäns och skolors hälsofrämjande insatser. Den form som Skolverket valt för att göra detta är att skapa möjlighet för huvudmän att söka bidrag för att utveckla sitt hälsofrämjande och förebyggande arbete.

Skolverket kan konstatera att det finns ett behov av stöd för skolor att utforma sitt hälsofrämjande arbete, och att det framförallt finns ett behov av kunskap om hur ett systematiskt hälsofrämjande arbete kan utformas i skolors praktik. Elevhälsan har en central roll i det hälsofrämjande arbetet, men för att en skola ska kunna utveckla en god lärandemiljö är det en angelägenhet för hela skolan. Mycket av framgången ligger därför i hur elevhälsans arbete och kunskap kan integreras långsiktigt i hela skolans utvecklingsarbete. En annan viktig dimension av detta är hur den kunskap som genereras i ett sådant arbete även kan tillvaratas och understödjas av huvudmännen.

³ Dnr 2012-1077 U2011/5947, U2011/2269/S delvis, U2010/7669/S delvis och U2011/263/S delvis.

⁴ Dnr 2012-1077 U2011/5947, U2011/2269/S delvis, U2010/7669/S delvis och U2011/263/S delvis.

⁵ Samling för skolan/Skolkommisionen/ SOU 2016:38

Med utgångspunkt från detta formulerade Skolverket fyra huvudområden (enligt nedan) som låg till grund för ansökan av bidraget. En viktig del i bedömningen av ansökningarna var att huvudmännen skulle ha ett tydligt samlat ansvar för insatsen. Varje huvudman fick göra max en ansökan.

Fördelning av bidrag

Urvalet av ansökningar som beviljats bidrag har skett med utgångspunkt från fyra huvudområden:

- Insatsen ska stödja elevernas välbefinnande och utveckling mot utbildningens mål.
- Insatsen ska bidra till ett förebyggande och hälsofrämjande arbete som utgår ifrån att lärande och hälsa hör ihop.
- Insatsen ska involvera den samlade elevhälsans kompetens (kurator, skolsköterska, psykolog, skolläkare, personal med specialpedagogisk kompetens).
- Insatsen ska vara förankrad och en integrerad del i skolans långsiktiga uppföljnings- och systematiska utvecklingsarbete.

Skolverket har utöver detta gjort en samlad bedömning av inkomna ansökningar för att få en spridning avseende insatsernas inriktning och karaktär. Vidare har det varit viktigt att få en variation av olika typer av huvudmän samt i möjligaste mån en geografisk spridning av statsbidraget. En ytterligare variabel har varit att säkerställa att bidragen går till insatser som omfattar verksamhet med elever i olika åldrar och inom olika skolformer.

Stort intresse av att ta del av satsningen

Mot bakgrund av den korta tid som funnits för att bereda uppdraget och den mycket begränsade ansökningstid som var möjlig att erbjuda hade Skolverket en farhåga att söktrycket skulle bli lågt. Situationen visade sig bli den motsatta. Intresset för bidraget har varit mycket stort. Det kom in närmare 600 ansökningar motsvarande ett belopp på närmare 400 miljoner kr. Detta ska jämföras med de 44,5 miljoner som fanns för uppdraget i sin helhet. Av dessa utbetalade Skolverket drygt 42 miljoner till bidrag fördelat på 99 huvudmän. Det har varit en utmaning att välja ut vilka ansökningar som skulle beviljas bidrag eftersom det kom in ett så stort antal samt att många ansökningar höll en god kvalitet.

Reaktionerna från målgrupperna har varit mycket positiva och besöksfrekvensen på Skolverkets hemsida för bidraget har varit stor. Insatsen har dessutom delats och diskuterats flitigt på sociala medier vilket ytterligare bidragit till intresset. Många har hört av sig till Skolverket och berättat att detta är en insats som de saknat, och att de vill veta om det kommer att bli en ytterligare bidragsomgång. De kritiska synpunkter som funnits är att satsningen borde löpa över en längre tid för att skapa en kontinuitet där medlen kan användas över en längre period. En annan synpunkt är att ansökningstiden varit för kort, och att detta lett till att huvudmän missat eller inte hunnit komma in med en ansökan. Skolverket har stor förståelse för dessa synpunkter, och delar uppfattningen att en insats av det här slaget skulle förbättras

av en mer långsiktig satsning. Detta gäller särskilt med tanke på de utvecklingsprocesser som behöver tid i ett hälsofrämjande arbete.

Det blev en överraskning att intresset var så stort för bidraget, och någon närmare analys om hur det kom sig har ännu inte varit möjlig att göra. Av de många som hört av sig till Skolverket verkar det dock vara många skolor och huvudmän som har idéer om insatser men saknar medel för dessa. Bidraget och den bakgrundsinformation som funnits för Skolverkets insats har av många beskrivits som en viktig inspiration för att komma igång att formulera sina idéer och söka bidraget. Regeringen har för 2017 anslagit 43 miljoner kr för det hälsofrämjande arbetet. Skolverket bereder detta uppdrag, och med tanke på de positiva reaktioner som funnits och att bidraget blev kraftigt översökt överväger Skolverket att utlysa ett liknande bidrag under 2017.

Forskare kartlägger insatsen och bildandet av forskarnätverk

Flera av de huvudmän som kommer att delta har själva tagit initiativ till att samarbeta med forskare och lärosäten som en del i sin satsning. Skolverket kommer att samverka med en grupp forskare som har i uppdrag att på övergripande nivå kartlägga de olika projekten och de vägval som huvudmännen gör. Forskarnas kartläggning och projektens egna redovisningar kommer att bli viktiga underlag för Skolverket kring hur fortsatta insatser ska utformas för att stödja det hälsofrämjande och förebyggande arbetet i skolan på bästa sätt.

Forskargruppen kommer även att hålla i seminarier som alla projekt kommer att delta i under våren 2017. Syftet med seminarierna är bland annat att dela erfarenheter mellan projekten, och att genom föreläsningar ge inspiration för det fortsatta arbetet. Ett annat syfte med seminarierna är att bygga nätverk för fortsatt erfarenhetsutbyte mellan projekten.

Den forskargrupp som kommer att följa arbetet kommer också på uppdrag av Skolverket att ingå i bildandet av ett tvärvetenskapligt forskarnätverk. Elevers hälsa, välbefinnande och lärande styrs inte av en enskild faktor utan av en helhet av många samverkande faktorer. Skolverket anser därför att det är viktigt att forskare inom olika forskningsdiscipliner får mötas och diskutera. Syftet ska vara att på ett framgångsrikt sätt diskutera utvecklandet av strategier för en ökad måluppfyllelse och ett större välbefinnande hos eleven. Det är därför också viktigt att få en helhetsbild över kunskapsläget och den forskning som finns liksom att fastställa vilken kunskap som saknas. Här är det av avgörande betydelse att säkerställa en bild som representerar de många kunskapsområden som kan lämna bidrag. Viktiga inspel för dessa diskussioner kommer också att vara erfarenheter från de pågående projekt som beviljats medel.

Ökad samverkan på nationell och regional nivå

Det finns många aktörer på olika nivåer som i sitt uppdrag har att främja ungas hälsa och välbefinnande. Det saknas i dag ofta en samordning mellan dessa vilket gör att det blir svårare att samordna uppdrag för att utveckla det hälsofrämjande och förebyggande arbetet för unga. Detta är ingen enkel fråga och det kan finnas flera orsaker som kan försvåra en samverkan. Det kan handla om organisatoriska

svårigheter, men också om olika syn på perspektiv och vägval som kan ligga till grund för svårigheter att utveckla en samverkan.

Skolverket kommer att inom ramen för uppdraget om att förbättra det hälsofrämjande arbetet att ta initiativ till en dialog med andra nationella aktörer. Skolverket har exempelvis redan idag ett gott samarbete med Socialstyrelsen i arbetet med att utveckla och omarbete *Vägledningen för elevhälsa*. Detta samarbete har varit framgångsrikt och är uppskattat bland våra gemensamma målgrupper. Vi kan också tillsammans med Folkhälsomyndigheten se många gemensamma nämnare i våra uppdrag för att nämna ett par exempel.

Ett viktigt syfte med insatsen är att öka kunskapen om hur hälsofrämjande insatser kan utformas och hur Skolverket kan använda de erfarenheterna för att på olika sätt stödja huvudmän och skolor. I Skolverkets olika uppdrag med nationella skol-utvecklingsprogram, nyanlända och riktade insatser finns behov av insatser som berör elevhälsa och ett hälsofrämjande arbete. Inom ramen för Skolverkets forskningsspridningsuppdrag kommer en kunskapsöversikt att tas fram gällande elevhälsa. I det riktade uppdraget om *Samverkan för bästa skola* är ett vanligt utvecklingsområde att förbättra det hälsofrämjande arbetet. Ett problem idag är dock att det saknas tydliga utbildningsalternativ som huvudmännen kan hänvisas till och som har tillräcklig bredd samt håller tillräcklig hög kvalitet. Skolverket kan dock se att de samlade erfarenheter som kommer att växa fram i detta uppdrag, från projekt och forskare, kan på sikt komma att ligga till grund för kommande satsningar på att till exempel utveckla regionala högskolekurser för att stärka skolors hälsofrämjande arbete. En fördel med detta är närheten för skolorna och möjligheten att lättare kunna knyta skolorna till lärosätena och forskning. En annan fördel är att detta skulle kunna bidra till en ökad samverkan mellan de regionala aktörerna som lands-ting, länsstyrelser och lärosäten. Tillsammans skulle de kunna åstadkomma intressanta synergier vilket i sin tur skulle kunna ge ny kunskap i det hälsofrämjande arbetet i syfte att öka elevers välbefinnande och måluppfyllelse.

Mikael Halápi

tf Generaldirektör

Håkan Sandström

Undervisningsråd