

Utgiven av

Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU

Publikationens namn

Utvärdering av verkställandet av lagen om elev- och studerandevård inom yrkesutbildning

Utarbetad av

Tarja Frisk, Risto Hietala, Johanna Kiesi

Lagen om elev- och studerandevård (1287/2013) trädde i kraft 1.8.2014. I lagen föreskrivs det om den rätt till elevhälsa som gäller för eleverna inom förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt studerande inom gymnasiet och grundläggande yrkesutbildning. I lagen föreskrivs även om anordnande av elevhälsa. Lagens syfte är att 1) främja de studerandes inläring, hälsa och välbefinnande samt delaktighet och att förebygga problem, 2) främja välbefinnandet i läroanstalten och i studiemiljön, en sund, trygg och tillgänglig läroanstalt och studiemiljö, gemensam verksamhet samt samarbetet mellan hemmet och läroanstalten, 3) säkerställa tidigt stöd för dem som behöver det, 4) säkerställa jämlik tillgång till och kvalitet på de elevhälsotjänster som de studerande behöver, 5) stärka genomförandet och ledningen av elevhälsoverksamheten som en funktionell helhet och som sektorsövergripande samarbete. (Lagen om elev- och studerandevård 30.12.2013/1287)

När riksdagen antog lagen om elev- och studerandevård förutsatte den i sitt svar (RSv 218/2013 rd) att verkställandet av lagen skulle utvärderas. Riksdagen gav undervisnings- och kulturministeriet ett uppföljningsuppdrag gällande reformens konsekvenser för elevhälsans effekter, effektivisering, personalresurser och tillgången till tjänster på olika håll i landet. Undervisnings- och kulturministeriet gav Nationella centret för utbildningsutvärdering (NCU) ovannämnda utvärderingsuppdrag om verkställandet av lagen om elev- och studerandevård i november 2015.

Nationella centret för utbildningsutvärdering genomförde utvärderingen av verkställandet av lagen om elev- och studerandevård under våren och försommaren 2017. I utvärderingen deltog 102 utbildningsanordnare, 4 395 studerande i andra årskursen inom yrkesutbildningen och 15 representanter för myndigheter och intressentgrupper. Utvärderingen av myndigheter och intressentgrupper genomfördes med hjälp av temaintervjuer, i övrigt samlades utvärderingsmaterialet in via digitala enkäter. Resultaten och analyserna i den här utvärderingsrapporten grundar sig på ovannämnda material. I sammanfattningen presenteras resultaten i relation till lagens syfte och utvärderingsuppdraget.

När utvärderingen genomfördes, våren 2017, hade lagen om elev- och studerandevård varit i kraft bara en kort tid, i omkring 2,5 år. Elevhälsan befinner sig i många avseenden fortfarande i ett förändringsskede. En hel del har redan effektiviserats och utvecklats i en positiv riktning i och med lagen. Lagen förenhetligade elevhälsoverksamheten och begreppen samt förbättrade kontinuiteten i elevvården från förskoleundervisning ända fram till det andra utbildningsstadiet.

Främjande av studerandenas hälsa, välbefinnande, studieförmåga och delaktighet

Främjande av studerandenas hälsa, välbefinnande och studieförmåga har i huvudsak förblivit oförändrad efter lagändringen. Anordnandet av stödtjänster som främjar studierna och främjandet av studerandenas psykiska hälsa har effektiviserats mest. Främjande av studerandenas hälsa och välbefinnande är i huvudsak på en god nivå. Främjande av studerandenas inläring är på rätt god nivå. Anordnandet av stödtjänster som främjar inläringen har genomförts bäst, medan man lyckats sämst med att förbättra studierytmen.

I anslutning till delaktighet valde studerandena påverkansmöjligheter i beslut om gemensamma ärenden, som det viktigaste utvecklingsområdet. Hälften av studerandena har fått möjlighet att utvärdera och utveckla verksamheten.

Studerandena upplever att hälsan främjas väl. Främjandet av mental hälsa och säkerhetsfärdigheter upplevde studerandena att man genomfört sämre än främjande av hälsan i övrigt. Studerandena upplever att förebyggande av mobbning genomförs måttligt, men studerandena valde ändå förebyggande av mobbning som det allra viktigaste gällande tryggheten inom läroanstalten.

Främjande av studerandenas delaktighet och påverkansmöjligheter i läroanstaltsgemenskapen har effektiviserats. Delaktighet och påverkansmöjligheter är också på god nivå. Hörande av elever i ärenden som berör dem genomförs väl enligt utbildningsanordnarna.

Förebyggande av problem och säkerställande av tidigt stöd för dem som behöver det

Förebyggande av problem och tidig identifiering av stödbehov har i huvudsak förblivit oförändrade sedan lagen trädde i kraft. Utbildningsanordnarnas verksamheter relaterade till förebyggande av problem och tidigt stöd ligger på en god nivå. Efter att någon studerande har uttryckt oro över sitt eget välbefinnande eller oro över någon annan studerandes välbefinnande vidtas ändamålsenliga åtgärder utan dröjsmål. Man samarbetar med vårdnadshavarna om ärenden som berör studerandena och man ser till att utbildningsanordnarnas elevhälsotjänster tidigt stöder identifiering av stödbehov.

Studerandena vet vilka som hjälper till när man har problem och upplever att man reagerat rätt väl på studerandenas problem. Det finns variation i hur lätt det är att be om hjälp när man har problem. Ju bättre de studerande kände till vilka som hjälper, desto lättare upplevde studerandena att det var att be om och få hjälp. Män upplevde det vara lite lättare än andra att be om

hjälp än kvinnor. De som trivs bra på läroanstalten upplevde att det var lättare att be om och få hjälp vid olika problem, än de som trivdes bara måttligt eller dåligt. Studerande som trivdes bra på läroanstalten upplevde att man reagerade på och gav stöd snabbare än de studerande som trivdes dåligt.

Främjande av välbefinnandet, hälsan, säkerheten och tillgängligheten i skol- och studiegemenskapen och -miljön, gemensam verksamhet samt samarbetet mellan hemmet och läroanstalten

Generellt inriktad elevhälsa har som helhet betraktat effektiviserats lite. De lagenliga principerna för generellt inriktad elevhälsa genomförs rätt väl.

Studerandenas delaktighet i generellt inriktad elevhälsa har effektiviserats och ligger på en god nivå. Läroanstaltspersonalens primära ansvar för gemenskapens välbefinnande genomförs väl. Generellt inriktad elevhälsa genomförs väl i samarbete mellan alla aktörer. Lärarnas delaktighet i generellt inriktad elevhälsa ligger på en god nivå. Delaktigheten för andra som arbetar i läroanstaltssamarbete är måttlig. Vårdnadshavarnas delaktighet i generellt inriktad elevhälsa ligger på en tämligen dålig nivå.

Främjande av välbefinnande i studiemiljön ligger på en rätt god nivå. Främjandet av välbefinnande, hälsa och säkerhet på läroanstalten ligger i huvudsak på en god nivå. Förebyggande av olyckor har genomförts bäst medan lokaliteternas tillgänglighet är sämst. Samarbetet mellan hemmet och läroanstalten ligger på en rätt god nivå.

Elevhälsopersonalens deltagande i generellt inriktad elevhälsa varierar. Psykologers och kuratorers deltagande i generellt inriktad elevhälsa har effektiviserats lite. Kuratorer deltog i generellt inriktad elevhälsa väl, hälsovårdare rätt väl, psykologer sällan och läkare nästan aldrig.

Studerandena anser att de på läroanstalten får vara sig själva, känna sig trygga, att de har kompisar och att de tycker om studierna. Man upplevde att lärarna stöder gemenskapen. Lärarna har rätt bra med tid för diskussioner med studerandena och lärarna är rätt mycket intresserade av hur det står till med dem.

Tryggande av en jämlik tillgång till och kvaliteten på de elevhälsotjänster som eleverna och de studerande behöver

Individuellt inriktad elevhälsa har effektiviserats delvis. Studerandenas möjlighet att påverka sammansättningen i sektorsövergripande grupper och att studerandenas samtycke efterfrågas för behandling av ärenden i en sektorsövergripande expertgrupp har effektiviserats rätt mycket.

Den individuellt inriktade elevhälsan ligger på en mycket god nivå. Av principerna för individuellt inriktad elevhälsa genomförs följande nästan alltid:

- Elevhälsan genomförs i samarbete med studerandena och studerandens önskemål och åsikter beaktas.
- Studerandena har gett sitt samtycke till att vårdnadshavarna kan delta i behandlingen av olika ärenden.
- Studeranden har möjlighet att påverka sammansättningen i den sektorsövergripande expertgruppen.

Funktionerna för behandlingen av en enskild studerandes eller en studerandegrupps ärenden i en sektorsövergripande expertgrupp som sammanställs från fall till fall har effektiviserats måttligt, men nuläget är mycket gott. En enskild studerandes eller studerandegrupps ärenden behandlas i en sektorsövergripande expertgrupp som nästan alltid sammanställs från fall till fall. Behandlingen av ärendet grundar sig nästan alltid på studerandens eller vårdnadshavarens samtycke. Medlemmarna i expertgruppen utses nästan alltid med studerandens samtycke. Individuella möten registreras alltid.

Psykologtjänsterna har effektiviserats rätt mycket och kuratorstjänsterna lite efter lagändringen. Tillgången till hälsovårdstjänster och kuratorstjänster är god. Tillgången till psykologtjänster och läkartjänster är måttlig. Tillgången till elevhälsotjänster varierar mellan utbildningsanordnarnas verksamhetsställen i olika kommuner. Tillgången till psykolog- och läkartjänster mellan verksamhetsställen i olika kommuner varierar mest.

Studerandena upplevde att de enkelt får tillgång till hälsovårdstjänster och kuratorstjänster. Studerandena upplevde att de rätt enkelt får tillgång till psykolog- och kuratorstjänster. Under praktikperioder upplevde studerandena att det var något svårare att få elevhälsotjänster.

Studerandens lagenliga rätt (tidsfrister) att inom utsatt tid anlita elevhälsotjänster tillgodoses som helhet betraktat nästan alltid. Av de enskilda rättigheterna tillgodoses alltid: möjligheten till samtal om studerandens vårdnadshavare tar kontakt, hänvisning av studeranden till andra elevhälsotjänster utifrån en psykologs eller kurators bedömning och vid behov hänvisning av studeranden till annan verksamhet som stödjer studerandens behov av särskilt stöd. Studerandens rättigheter tillgodoses jämlikt på verksamhetsställen inom samma kommun. Tillgodoseendet av studerandens rättigheter varierar mellan verksamhetsställen i olika kommuner.

Studerande som behöver särskilt stöd har enligt utbildningsanordnarnas utvärderingsgrupper specialbehov när det gäller tillgången till elevhälsa. Även studerande med ett annat modersmål än finska eller svenska har vissa specialbehov.

Kommunerna där läroanstalterna är belägna fullgör nästan alltid sitt ansvar inom elevvårdstjänster. En tillräcklig dimensionering av elevhälsopersonalen alltså tillgången till psykologer och kuratorer har förbättrats i och med lagändringen. Nuläget i tillgänglig personal varierar enligt yrkesgrupp.

Tillgängligheten är måttlig när det gäller kuratorer och god när det gäller hälsovårdare. Dimensioneringen gällande psykologer är tämligen otillräcklig. Även dimensioneringen gällande läkare är tämligen otillräcklig. Tillräckligheten när det gäller psykologer och kuratorer varierar områdesvis.

Hur genomförandet och ledningen av elevhälsan har stärkts som en funktionell helhet och ett sektorsövergripande samarbete

Planeringen och genomförandet av elevhälsa har effektiviserats efter att lagen trädde i kraft. Särskilt har utvecklingen av rutiner inom elevhälsa effektiviserats. Överenskommelser om principerna för vårdnadshavarnas delaktighet har effektiviserats litet.

Nuläget inom planering och genomförande av elevhälsa ligger i huvudsak på en god nivå. Planeringen av anordnande av individuellt inriktad elevhälsa och överenskommelse om principerna för sektorsövergripande och professionellt samarbete genomfördes bäst. Överenskommelse om principerna för vårdnadshavarnas delaktighet, personalens kompetensutveckling gällande elevhälsa och uppföljning och utvärdering av elevhälsa (egentillsyn) förverkligas sämre än de övriga funktionerna.

Det förekommer vissa skillnader i planeringen och genomförandet av elevhälsan mellan de olika verksamhetsställena.

Merparten av utbildningsanordnarna har lagstadgade elevhälsoplaner och de styr anordnandet av elevhälsa.

Majoriteten av utbildningsanordnarna har lagenliga elevhälsogrupper och en anordnarspecifik styrgrupp för elevhälsan. Det har kommit fram att det finns en del utmaningar i informationsgången mellan elevhälsogrupperna.

Samarbetet över förvaltningsgränserna har effektiviserats lite efter lagändringen. Som helhet betraktat fungerar samarbetet väl.

Det förebyggande samarbetet inom elevhälsa har förblivit oförändrat efter lagändringen. Som helhet betraktat ligger samarbetet på en måttlig nivå. Det förebyggande samarbetet med ungdomsväsendet fungerar väl. Även samarbetet med församlingar, social- och hälsovårdsväsendet och andra yrkesutbildningsanordnare fungerar rätt väl. Med grundläggande utbildning och gymnasier fungerar samarbetet måttligt. Med polisen fungerar samarbetet måttligt.

Arbetsmängden för nästan alla yrkesgrupper har ökat efter lagändringen. Mest har arbetsmängden ökat för lärare, kuratorer och psykologer. Arbetsmängden har även ökat för rektorer, speciallärare och studievägledare.

Utbildningsanordnarnas lagstadgade informations- och styrningsskyldighet gällande elevhälsa har effektiviserats litet. Som helhet betraktat fullgörs informations- och styrningsskyldigheten på en god nivå. Bäst genomfördes följande: studerandena har informerats om tillgängliga elevhälso-

tjänster, personalen har informerats om elevhälsotjänster som är tillgängliga för studerande och elevhälsopersonalen har instruerats att handleda den studerande att ansöka om elevhälsoförmåner och -tjänster som behövs. Anordnarna har utmaningar i att komma överens om systematiska verksamhetsätt för fall där studeranden inte svarar på elevhälsans kontaktförsök eller om studeranden vägrar att komma på möten. Studerandenas erfarenheter av huruvida informationen är tillräcklig varierar. För studerandena var läraren och grupphandledaren de viktigaste kanalerna för att få information om elevhälsan. Upplevelsen av tillräcklig tillgång till information skiljer sig beroende på vilket modersmål den studerande har och hur den studerande trivs på läroanstalten.

Sekretess och informationsöverföring har förblivit oförändrade efter lagändringen. Informationsutbytet mellan parter som deltar i elevhälsa genomförs måttligt. De som deltar i elevhälsa får eller utväxlar nästan alltid alla för elevhälsan nödvändiga uppgifter. Funktioner i anslutning till informationsöverföring har förblivit oförändrade efter att lagen trädde i kraft. Under studievägen överförs information måttligt vid övergångsskedet från grundläggande utbildning till grundläggande yrkesutbildning.

Konsekvenser av lagen om elev- och studerandevård

Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

- Ansvarsfördelningen bland aktörer inom elevhälsa har blivit tydligare och verksamheten har strukturerats bättre.
- Ledningen av elevhälsa har strukturerats.
- Elevhälsans tyngdpunkt har ännu inte förskjutits från individuellt inriktad till generellt inriktad elevhälsa eller till tidigt ingripande och förebyggande arbete.
- Informationsgången mellan olika förvaltningsområden har inte förbättrats.
- Man har inte lyckats avlägsna onödiga hinder för samarbetet mellan olika myndigheter kring elevhälsa.

Samhälleliga konsekvenser

- Elevhälsa har blivit en mer sektorsövergripande helhet.
- Lagstiftningen och begreppen inom elevhälsan har blivit något tydligare.
- Som helhet betraktat har elevhälsoarbetet effektiviserats.
- Behovet av mentalhälsotjänster, socialtjänster och barnskydd har inte minskat.

Konsekvenser för övergripande elevhälsa

- Strukturen i elevhälsan har ökat.
- Studerandenas integritetsskydd har förbättrats.
- Begreppen i lagstiftningen och elevhälsan har blivit något tydligare.
- Registren har inte börjat fungera bättre.

Konsekvenser för ungdomar

- Ungdomarnas påverkansmöjligheter har förbättrats.
- Studerandenas delaktighet i generellt inriktad elevhälsa har förbättrats.
- Samarbetet kring elevhälsa har inte ökat mellan hemmet och läroanstalten.
- Antalet elever som avbryter sina studier har inte minskat.
- Andelen elever som slutför sina studier har inte ökat.

Konsekvenser för utbildningsanordnarens verksamhet

- Elevhälsan stödjer det fostrings- och undervisningsarbete som lärarna utför.
- Kuratorn och hälsovårdaren medverkar i den generellt inriktade elevhälsan.
- Korrigering åtgärder inom elevhälsa har inte minskat.
- Läkare medverkar inte i den generellt inriktade elevhälsan.

Konsekvenser för tillgången till och kvaliteten på elevhälsotjänsterna

- Studerandena kan anlita elevhälsotjänster inom de tidsfrister som ställs i lagen.
- Tillgången till elevhälsotjänster har förbättrats
- Studerandena får lättare hjälp inom elevhälsa.
- Kvaliteten på elevhälsotjänster har blivit mer jämlik.