

Borås kommun

boras.stad@boras.se

Beslut efter uppföljning för förskoleklass och grundskola

efter tillsyn i Borås kommun

Uppföljning av tillsyn i Borås kommun

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Borås kommun under hösten 2016. Skolinspektionen fattade den 21 mars 2017 beslut efter tillsyn för huvudmannens ansvarstagande för förskoleklassen och grundskolan. Skolinspektionen har nu gjort en uppföljning av de brister som framkom i detta beslut. Uppföljningen bygger på en redovisning av vidtagna åtgärder som Borås kommun inkom med 29 september 2017, kompletterande redovisning den 16 februari 2018 samt de intervjuer som genomförts den 18 december 2017, den 17 – 18 april samt den 3 maj 2018.

Sammanfattning av brister som framkommit vid uppföljning

I samband med uppföljningen har Skolinspektionen identifierat nya brister.

Skolinspektionens ingripande

Ytterligare brister	Typ av ingripande	Senaste datum för redovisning
Huvudmannen ser inte till att det på grundskolenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen.	Föreläggande vid vite	2019-02-15

Skolinspektionens bedömningar anges längre fram i detta beslut.

Sammanfattning av avhjälpna brister

Arbetsområde	Typ av ingripande
2. Utveckling av utbildningen vid skolenheterna	
Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls.	Brist avhjälp
Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning.	Brist avhjälp
Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna.	Brist avhjälp
Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras.	Brist avhjälp
Ytterligare brist A	
Huvudmannen ska se till att endast den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet benämns rektor.	Brist avhjälp

Skolinspektionens beslut

Vid uppföljning av tidigare beslut konstaterar Skolinspektionen att huvudmannen avhjälp påtalade brister. Det har dock framkommit nya brister i samband med uppföljningen. Skolinspektionen förutsätter att huvudmannen skyndsamt vidtar åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Skolinspektionen avslutar härmed tillsynen avseende de brister som bedöms som avhjälp.

Nya brister som framkommit vid uppföljning

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Borås kommun att vid vite av 2 200 000 kr senast den 15 februari

2019 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.

Om Borås kommun inte följer detta föreläggande kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet.

Föreläggande vid vite***Bedömning av brist***

- Huvudmannen ser inte till att det på grundskolenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. (2 kap. 25 § skollagen; Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)

Åtgärder

- Huvudmannen ska se till att det på samtliga grundskolenheter finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den som samlad resurs vid varje skolenhet kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen.

Motivering till bedömning av brist***Skolinspektionens bedömning***

Skolinspektionen bedömer att Borås kommun inte ser till att det på samtliga grundskolenheter finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. Bedömningen görs mot bakgrund av att det på mer än hälften av skolenheterna saknas tillgång till en eller flera av de professioner i elevhälsan som enligt skollagen ska finnas. Även den behovsanalys som huvudmannen gjort av elevhälsans olika professioner i kommunens grundskolenheter visar att tillgången till de olika professionerna inte motsvarar det antal tjänster som huvudmannen beslutat om ska finnas. Bristen på tillgången till elevhälsa yttrar sig på olika sätt på skolenheterna. På några skolenheter saknas helt en eller flera av professionerna och på några saknas tillgång till professionerna i den omfattning som huvudmannen i behovsanalysen konstaterat behövs. På några skolenheter finns tillgång till psykolog och skolsköterska men i så begränsad omfattning att professionen inte ingår i elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete. På några skolenheter finns den av huvudmannen beslutade tillgången till elevhälsa, men där är istället behoven på skolenheten så stora att elevhälsans tid främst går till det åtgärdande arbetet, såsom utredning inför beslut om särskilt stöd. Eftersom

det av Borås kommuns kompletterande information som inkom till Skolinspektionen den 1 februari 2018 framgår att en tjänst ofta delas för att tillgodose tillgången av elevhälsa på flera skolenheter och att ca 15 tjänster inte är tillsatta innebär det att flertalet av Borås kommuns grundskoleenheter saknar minst en av de professioner som enligt lag ska ingå i elevhälsan. Att huvudmannen inte ser till att det finns tillgång till elevhälsa på ett sådant sätt att de som en samlad resurs kan arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande strider mot författningarnas krav. Det innebär också att de perspektiv som en samlad elevhälsa kan bidra med i utvecklingen av skolans lärmiljö inte kan tas tillvara av rektorer och huvudman.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska det för eleverna i förskoleklassen och grundskolan finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Vidare ska elevernas utveckling mot utbildningens mål stödjas. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. I förarbetena till skollagen betonas att en samlad elevhälsa ska finnas med adekvat utbildad personal som motsvarar elevernas behov av insatser för att skapa en god lärandemiljö. Elevhälsan har ett särskilt ansvar för att bevaka att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor. Elevhälsans mål är att skapa en så positiv lärandesituation som möjligt för eleven. De mer generellt inriktade uppgifterna, där elevhälsans medverkan är viktig, rör elevernas arbetsmiljö, skolans värdegrund som till exempel arbetet mot kränkande behandling och undervisningen om tobak, alkohol och andra droger och övrig livsstilsrelaterad ohälsa, jämställdhet samt sex- och samlevnadsundervisning. (Prop. 2009/10:165 s274 – 278.)

Tidigare beslut

I Skolinspektionens beslut avseende grundskolan i Borås kommun (Dnr 43-2016:4673) som fattades den 21 mars 2017 framgår att flera grundskolenheter inte har tillräcklig tillgång till elevhälsa så att den främst kan arbeta förebyggande och hälsofrämjande vid skolenheterna. Borås kommun förelades i flera av skolenhetsbesluten som fattades under hösten 2016 och vintern 2017 att se till att elevhälsan används främst förebyggande och hälsofrämjande. Skolinspektionen har vid uppföljning av flera av skolenhetsbesluten under hösten 2017 och våren 2018 i Borås kommun bedömt att bristerna i elevhälsans uppdrag att främst arbeta hälsofrämjande och förebyggande har sin främsta orsak i att huvudmannen inte sett till att det finns tillräcklig tillgång till samtliga kompetenser i elevhälsan. Det gäller bland annat vid Bodaskolan 1-6

(Dnr 43-2016:8288), Bodaskolan 7 – 9 (Dnr 43-2016:4679), Fristadskolan 7 – 9 (Dnr 43-2016:4686) och Viskaforsskolan F – 9 (Dnr 43-2016:4682). På Viskaforsskolan F – 9 framgår av intervjuer med elever, elevhälsan, lärare och rektor att elevhälsan endast i begränsad utsträckning bedriver ett förebyggande och hälsofrämjande arbete. Elevhälsans representanter berättar i intervju att elevhälsan inte varit fulltalig under flera år och till följd av att alla professioner inte funnits på plats har inte elevhälsan kunnat arbeta med förebyggande och hälsofrämjande insatser som en samlad resurs. På Fristadskolan 7 – 9 framkommer av utredningen vid uppföljningen av skolenhetsbeslutet (Dnr 43-2016:4686) att skolsköterska och psykolog inte har deltagit i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet, och på Bodaskolan 1 – 6 och 7 – 9 att det inte finns tillräcklig tillgång till samtliga kompetenser i elevhälsan.

Utöver det som framkommer i ovan nämnda uppföljningsbeslut har Skolinspektionen fått information via anonyma signaler om att tillgången till elevhälsans professioner inte tillförsäkrats flera av Borås kommuns skolenheter och Skolinspektionen har därför fattat beslut om att följa upp tillgången till elevhälsa inom ramen för detta huvudmannabeslut.

Redovisade åtgärder

Borås kommun har den 29 september 2017 inkommit med en redovisning av vidtagna åtgärder avseende de brister som konstaterats i kommunens arbete med utveckling av utbildningen vid skolenheterna. I redovisningen anges även åtgärder som vidtagits med anledning av den tidigare bristen att bara den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet får benämnas rektor. I redovisningen har Borås kommun också redogjort för den omorganisation som genomförts för elevhälsan och som syftar till att förbättra trygghet, studiero och likvärdigheten i arbetet för att eleverna ska nå kunskapskraven. Bland annat redovisar huvudmannen att de beslutat om en resursfördelningsmodell som ska säkerställa en likvärdig tillgång till elevhälsa på skolenheterna. Efter att grundsärskolornas behov tillgodosetts fördelas de resterande resurserna till 90 procent utifrån elevantalet, till 5 procent utifrån antalet nyanlända elever och till 5 procent utifrån vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund. Huvudmannen redogör också för att elevhälsans personal under en tid omfördelats mellan skolenheter för att komma till rätta med brister inom utredningar av särskilt stöd på de skolenheter där Skolinspektionen i skolenhetsbesluten konstaterat brister.

Skolinspektionen har den 21 december 2017 begärt kompletterande information av huvudmannen om tillgången av elevhälsans olika professioner på samtliga Borås kommuns 45 grundskoleenheter. Därtill har Skolinspektionen begärt att få kompletterande information i form av dokumentet "Budget 2018:2" som grundskolenämnden antagit den 30 januari 2018. Huvudmannen inkom den 1

februari 2018 med den kompletterande informationen. Av kompletteringen framgår att hälften av skolenheterna saknar en av elevhälsans professioner och att det på flera skolenheter saknas den av huvudmannen budgeterade andelen som en eller flera professioner enligt resursfördelningsmodellen bedömts behövas för att elevhälsan ska ha förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Exempelvis finns två skolenheter som enligt uträkningen vardera ska ha tillgång till totalt 170 procent av en heltid men som endast har tillgång till var sin specialpedagog (som Skolinspektionen får anta arbetar 100 procent av en heltid). Enligt huvudmannens redovisning fanns den 1 februari 2018 totalt 13,4 vakanta tjänster på grundskolenheterna inom professionerna skolsköterska, skolkurator och specialpedagog.

I Grundskolenämndens protokoll från den 24 april 2018 hänvisas till ett beslutsunderlag som grundskolenämnden gett elevhälsochefen i uppdrag att ta fram och som finns som bilaga i kallelsen till grundskolenämndens möte (180418) med dnr GRN 2018-00032 3.5.0.3. I bilagan "Elevhälsans framtida organisering och rekrytering" anges det de senaste åren "varit problematiskt att rekrytera behörig personal till elevhälsan, vilket är ett dilemma i hela Sverige." Enligt bilagan gäller det alla fyra professionerna men störst svårigheter har det varit med rekrytering av specialpedagoger: "Trots att elevhälsan erbjuder utbildningstjänster sedan något år kvarstår problemet."

Skolinspektionens utredning

Skolinspektionen har den 17 – 18 april samt den 3 maj genomfört intervjuer med representanter för grundskolorna Borgstenaskolan, Bredaredskolan, Engelbrektskolan 7 – 9, Fjärdingskolan F – 6, Kinnarummaskolan F – 6, Målsrydskolan, Svaneholmskolan F – 6 och Äsperedskolan. Därtill har intervjuer genomförts med Borås kommuns skolpsykologer, två enhetschefer för elevhälsan och elevhälsochefen, fyra verksamhetschefer för grundskolan och tillförordnad chef för kvalitet och utveckling, samt tre representanter för grundskolenämnden (ordförande, 1:a och 2:a vice ordförande) samt grundskoleförvaltningens förvaltningschef. Utöver dessa har representanter för huvudmannen intervjuats inom ramen för uppföljningstillsynen av Erikslundskolan 7– 9 den 18 december 2017.

Av intervjuer med nämnden, förvaltningschefen, verksamhetscheferna, elevhälsans chefer, psykologer, specialpedagoger och kuratorer samt rektorer framgår att Borås kommun inte ser till att det på grundskolenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. Verksamhetscheferna uppger att det i deras olika ansvarsområdens grundskolor funnits för lite tillgång till elevhälsa och att det varit så under flera år. Huvudmannen har inte lyckats tillsätta tjänsterna, säger

verksamhetscheferna. Verksamhetscheferna säger i intervju att det saknas professioner på flera av Borås kommuns skolenheter, som exempel ges att det saknas kurator på Rångedalaskolan och Äsperedsskolan, att det skulle behövas mer tillgång till kurator på Sjöboskolan och att det saknas specialpedagoger på flera skolor. Antalet för hur många av elevhälsans tjänster som inte är tillsatta varierar bland de intervjuade; elevhälsans enhetschefer uppger att det är 10 specialpedagogtjänster som inte är tillsatta och förvaltningschefen uppger att det är totalt 15 vakanser varav ca 10 specialpedagoger och 3 – 4 kuratorer. Förvaltningschefen uppger att det hösten 2017 fanns nio psykologer anställda men att det nu finns vakanser även i den professionen. Enhetscheferna för elevhälsan säger att det finns budgeterat för tio psykologer men att det bara finns sju anställda varav en arbetar 25 procent av en heltid och ytterligare en psykolog som arbetar 40 procent av en heltid och då bara med utredningar. Enhetscheferna säger att de behöver mer tilldelning från huvudmannen för att kunna tillsätta de vakanta tjänsterna och för att kunna ge skolorna det stöd de behöver och kunna erbjuda skolor med ett större behov av elevhälsa en större flexibilitet för att kunna tillgodose deras behov av elevhälsa. I beräkningsmodellen och i organisationen tas inte heller någon hänsyn till små skolenheters behov trots att det skulle behövas för att elevhälsan vid dessa skolenheter ska kunna arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande istället för att det görs fragmenterade insatser på varje skola, säger elevhälsochefen. Kommunens elevhälsa lider av skolstrukturen med de små skolenheterna eftersom det blir en svår organisation att arbeta i, säger förvaltningschefen. Att elevhälsan inte arbetar främst förebyggande och hälsofrämjande som en samlad resurs på flertalet av kommunens grundskolor beror enligt skolpsykologerna på att det saknas professioner i flera av skolenheternas elevhälsoteam, att rektorerna inte alltid efterfrågar eller leder det förebyggande och hälsofrämjande arbetet och att den elevhälsoresurs som de olika skolorna har till förfogande inte alltid räcker till. Att det förebyggande och hälsofrämjande arbetet brister på flertalet skolenheter beror också på att det är en stor omsättning av personal, både i elevhälsoteam och bland rektorer och det gör att denna typ av arbete inte kommer igång, säger verksamhetschefer, psykologer och rektorer.

Det framgår av intervjuer med rektorer och enhetschefer samt av Skolinspektionens tidigare fattade uppföljningsbeslut, (Fristadskolan 7 – 9, Dnr 43-2016:4686), att skolsköterskor som hyrs in via bemanningsföretag och den kommunala poolen inte deltar i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. I de fall det saknas skolsköterska har detta prioriterats av huvudmannen eftersom det enligt de intervjuade psykologerna och elevhälsans enhetschefer är ett lagkrav på att skolsköterskan ska kunna genomföra sitt "BAS-program". Därför har tjänsterna tillsatts med sjuksköterskor från bemanningsföretag och

den kommunala poolen. Det innebär säger flera av intervjugrupperna att tjänsten blir mindre än det uträknade resursbehovet eftersom denna lösning kostar mer och att skolsköterskan inte ingår i det förebyggande och hälsofrämjande elevhälsoarbetet. En rektor på två mindre skolenheter uppger att hon sedan september 2017 haft tre olika bemanningssköterskor i sitt elevhälsoarbete och att de inte arbetat förebyggande och hälsofrämjande under denna period. Det är något som också framkommer i beslutet för Fristadskolan 7 – 9 (Dnr 43-2016:4686).

Av intervjuer med rektorer, elevhälsorepresentanter, elevhälsans enhetschefer, verksamhetschefer och förvaltningschefen räcker inte tillgången av psykologer till för att elevhälsan ska kunna arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande som samlad resurs. Rektor och elevhälsa på Borgstenaskolan, Bredaredskolan, Engelbrektskolan 7 – 9, Målsrydskolan och Äsperedskolan uppger i intervju att psykologen inte deltar i det hälsofrämjande arbetet på skolorna utan att professionen går att rekvirera och att det görs främst eller enbart i akuta elevärenden och för utredningar. I intervju med Borås kommuns fem skolpsykologer säger de att det finns behov av minst 9 heltidstjänster och att det under våren 2018 finns fem psykologer anställda som ska täcka upp för hela grundskolans behov av skolpsykolog. Det får till följd att psykologerna på en majoritet av Borås kommuns grundskolor inte har möjlighet att delta i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet utan istället arbetar de uteslutande med utredningar och individärenden. Skolpsykologernas uppdrag är vid tiden för tillsyn indelat i ordinarie skolor där de ingår i elevhälsoteamet och deltar på elevhälsomöten där det mesta av elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete organiseras. I övrigt finns också så kallade kontaktskolor där psykologen ska finnas tillgänglig för rektorn på skolenheten att ringa till för konsultationer, utredningar och förebyggande och hälsofrämjande arbete. Psykologerna säger att det endast är några rektorer på "kontaktskolorna" som varit i kontakt med dem och att de uppdrag de då fått till största del är annat än förebyggande och hälsofrämjande arbete, till exempel utredningar. Det är enligt den kompletterande informationen som huvudmannen inkommit med den 1 februari 2018 och enligt Borås kommuns hemsida¹ cirka hälften av Borås kommuns grundskoleenheter som saknar en ordinarie skolpsykolog. Psykologerna säger att de inte heller på deras ordinarie skolenheter arbetar förebyggande och hälsofrämjande annat än i undantagsfall utan även där främst åtgärdande och med utredningar. Skolpsykologerna säger att det finns

¹<https://www.boras.se/utbildningochforskola/grundskola/grundskolor/grundskolorao.4.5b67f28d1584e5b7278b484b.html>

en central väntelista på utredningar som ska genomföras av psykologen och att det gör att psykologer ibland måste boka upp all sin tid för att genomföra dessa och då prioriterar de bort uppgifter som handledning av personal, konsultation, möten med elevhälsan och annan form av förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Flera av de intervjuade grupperna säger att trots att skolor har tillgång till elevhälsa som motsvarar huvudmannens resursfördelning arbetar de inte främst förebyggande och hälsofrämjande. Den elevhälsa som huvudmannen ger skolenheterna tillgång till arbetar inte främst förebyggande och hälsofrämjande, säger elevhälsans chefer, psykologer, verksamhetscheferna och förvaltningschefen. Elevhälsans enhetschefer säger att rektorer förväntar sig att elevhälsan ska arbeta åtgärdande och att de har svårt att hitta utrymme för det förebyggande och hälsofrämjande arbetet. Rektorerna vet sällan vad de ska använda psykologen till och prioriterar överlag det åtgärdande arbetet, både på de psykologens ordinarie skolor och på dennes kontaktskolor, säger psykologerna. Skolpsykologerna beskriver sin del i det förebyggande och hälsofrämjande arbetet som att det saknas en röd tråd i arbetet och att det saknas ett gemensamt tänk och ingen ledning som leder det som en enhetlig fråga. Istället säger de att det arbete de gör blir till enskilda uppdrag som saknar en samlad tanke. När psykologen inte ingår i det förebyggande arbetet så leder det till större behov av utredningar på skolorna, säger psykologerna i intervjun. Elevhälsans enhetschefer säger att det var tänkt att de i sin roll skulle kunna vara ett stöd för rektorerna i elevhälsoarbetet men att det inte blivit så eftersom merparten av enhetschefernas tid använts till rekrytering och personalfrågor. De säger att rektorerna inte alltid vågar fokusera på ett förebyggande och hälsofrämjande arbete eftersom de har så många individärenden på skolenheten och inte vet om ett större fokus på ett förebyggande arbete ger resultat. Även i utmanande skolområden, där psykologerna ser ett behov av att förekomma att problem uppstår, är fokus på det åtgärdande arbetet. Till exempel så utgörs elevhälsoarbetet på de båda Bodaskolorna och Erikslundskolan 7 – 9 främst av åtgärdande insatser utifrån redan identifierade behov. På Erikslundskolan 7 – 9 beror det enligt psykologerna på att det finns ett oerhört stort behov av utredningar och särskilt stöd i elevgruppen och att bristerna inom särskilt stöd gått så långt att det ackumulerats behov över flera års tid. Då räcker inte resurserna till för varken det åtgärdande- eller det förebyggande- och hälsofrämjande arbetet på skolenheten, säger psykologerna. På flera skolenheter saknas övriga professioner i elevhälsan helt eller delvis vilket gör att det inte heller uppmärksammas att psykologutredningar behövs, säger psykologerna.

Enligt intervjuer med nämnden, förvaltningschefen, verksamhetscheferna och elevhälsans chefer är det oklart hur huvudmannen följer upp elevhälsans

förebyggande och hälsofrämjande arbete. På frågan till nämnden om vem som följer upp om grundskolans tillgång till elevhälsa är tillräcklig för att arbeta främst förebyggande och hälsofrämjande svarar de att det är förvaltningschefens uppgift. På frågan var förvaltningschefen får den informationen ifrån svarar han att det är från elevhälsans enhetschefer. När Skolinspektionen frågar elevhälsans enhetschefer om tillgången skulle motsvara behovet av elevhälsa när alla tjänster tillsatts vet inte enhetscheferna det eftersom de säger att de inte själva har inblick i behoven som finns vid skolenheterna utan de får informationen från hur respektive rektor bedömer att det fungerar. Enhetscheferna får inte informationen om elevhälsans arbete av elevhälsan, säger de. Huvudmannen efterfrågar inte heller information om huruvida elevhälsan arbetar främst förebyggande och hälsofrämjande, säger enhetscheferna. Enhetscheferna säger vidare att huvudmannen inte vet hur elevhälsans bemanning ser ut på skolorna, vilka rutiner och strukturer man har på skolorna och om det sker ett bra elevhälsoarbete eller inte. Det saknas erfarenheter och kunskaper för att kunna leda elevhälsan på skolorna, säger elevhälsans enhetschefer. Verksamhetscheferna säger att de får information om elevhälsotillgången av rektorerna eftersom det i skollagen står att det är rektorns ansvar att elevhälsan arbetar främst förebyggande och hälsofrämjande. Verksamhetscheferna säger vidare att de återkopplar den informationen till elevhälsans enhetschefer och säger att de behöver hitta vägar för att samverka närmare. Verksamhetscheferna säger också att det inte är säkert att elevhälsans enhetschefer innehar information om elevhälsans arbete eftersom enhetscheferna "byts ut hela tiden" även om verksamhetscheferna uppdaterar dem.

Motivering till val av verktyg

Enligt 26 kap. 10 § skollagen får Skolinspektionen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Ett föreläggande får, enligt 26 kap. 27 § första stycket skollagen, förenas med vite. Ett föreläggande ska, enligt 26 kap. 27 § andra stycket skollagen, förenas med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Borås kommun uppfyller inte de krav som följer av gällande föreskrifter. Borås kommun föreläggs därför att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Skolinspektionen har, som framgår ovan, vid sin tillsyn kunnat konstatera allvarliga brister avseende förutsättningar för utbildningen i förskoleklassen och grundskolan i Borås kommun såvitt avser tillgång till elevhälsa så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för förskoleklassens och grundskolans elever. Av de kompletteringar och genomförda intervjuer som Skolinspektionen genomfört under våren 2018 för att komplettera huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder, samt av de beslut som Skolinspektionen fattat gällande skolenheterna; vid Bodaskolan 1-6 (Dnr 43-2016:8288), Bodaskolan 7 – 9 (Dnr 43-2016:4679), Fristadskolan 7 – 9 (Dnr 43-2016:4686) och Viskaforsskolan F – 9 (Dnr 43-2016:4682) framgår att hälften av skolenheterna under våren 2018 fortfarande saknar åtminstone en av elevhälsans professioner och att denna brist i flera fall förelegat under flera års tid. Det framgår även att det fortfarande på flera skolenheter saknas den av huvudmannen budgeterade andelen som en eller flera professioner enligt kommunens egen resursfördelningsmodell bedömts behövs för att elevhälsan ska ha förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Den 1 februari 2018 fanns det totalt 13,4 vakanta tjänster på skolenheterna inom professionerna skolsköterska, skolkurator och specialpedagog. Vid tillsynen har det också framkommit att det saknas fungerande rutiner för att följa upp hur elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Skolinspektionen att Skolinspektionens utredning visar att huvudmannen under flera år har brustit i att se till att skolenheterna får tillgång till elevhälsa och att huvudmannen tillåtit att dessa brister fått kvarstå, alternativt uppstå igen på de olika skolenheterna. Med hänsyn till att bristen på tillgång till de professioner som ska finnas i elevhälsan omfattar så stor andel av kommunens förskoleklass- och grundskoleenheter och att huvudmannen under flera år varit medveten om svårigheterna med att rekrytera exempelvis specialpedagoger och kuratorer utifrån det behov som finns på de olika skolenheterna, är det anmärkningsvärt att huvudmannen inte ansträngt sig mer än vad som gjorts för att försäkra sig om att det finns tillgång till de olika professioner som ska ingå i en elevhälsa. Tillgången av elevhälsan vid dessa skolenheter har inte tillförsäkrats så att elevhälsan kan användas i den omfattning och med den regelbundenhet som författningarna kräver. Ett sådant åsidosättande påverkar elevernas möjlighet att nå målen negativt.

Mot bakgrund av bristens allvar och under den tid som bristen pågått finner Skolinspektionens skäl att förena föreläggandet med vite.

Avhjälpta brister i verksamheten**Utveckling av utbildningen vid skolenheterna**

Huvudmannen ska arbeta kontinuerligt och långsiktigt för att utveckla och förbättra utbildningen i grundskolan inom väsentliga områden, i syfte att säkerställa likvärdighet och kvalitet. I detta arbete ingår att huvudmannen skaffar sig kunskap om nuläget vid skolenheterna. Denna nulägesbild ska bland annat innefatta kunskapsresultaten och resultaten avseende tryggheten och studieron vid skolenheterna. I arbetet ingår också att följa upp de centrala förutsättningar som huvudmannen ger skolenheterna, för att de ska kunna ge eleverna en god utbildning. Huvudmannen analyserar sedan orsakerna till bristande måloppfyllelse, resultat och förutsättningar, vilka förbättringsåtgärder som behövs, samt vidtar dessa åtgärder.

När huvudmannen formulerar nulägesbilden ska denna bygga på uppgifter som rektorerna tagit fram i sitt eget kvalitetsarbete vid skolenheterna, men också på uppgifter huvudmannen själv insamlar (exempelvis nationell statistik, tillsyns- och granskningsrapporter, anmälningar om kränkande behandling, etc). Det ska därför finnas en koppling mellan huvudmannens kvalitetsarbete, och det kvalitetsarbete som rektorn tillsammans med lärare, övrig personal och elever leder vid skolenheterna.

Ett annat viktigt verktyg för att se till att utbildningen i grundskolan är likvärdig är en behovsstyrd resursfördelning, så att resursfördelningen mellan skolenheterna anpassas efter skolornas skiftande behov och förutsättningar. Med resurser avses såväl ekonomiska som personalmässiga resurser. Resursfördelningen följs upp och utvärderas, så att en bedömning kan göras i vilken grad den främjar elevernas kunskapsutveckling och trygghet.

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterade i tidigare beslut att Borås kommun inte uppfyllde författningskraven avseende att:

- Inriktningen för huvudmannens kvalitetsarbete är att de nationella mål och krav som anges i styrdokumentet uppfylls. (4 kap. 3 och 5 §§ skollagen)
- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 §§ skollagen)
- Huvudmannen planerar för genomförandet av utvecklingsåtgärder och genomför dessa. Planeringen och åtgärderna dokumenteras. (4 kap. 3 och 6-7 §§ skollagen)

Motivering

Skolinspektionen bedömer att tillräckliga åtgärder vidtagits för att bristerna ska anses avhjälpta. Denna bedömning görs utifrån huvudmannens skriftliga

Beslut

2018-06-20

14 (15)

Dnr 43-2016:4673

redovisning samt de uppgifter som framkommit vid Skolinspektionens uppföljningsbesök.

Ytterligare brist A

Bedömning av brist

Skolinspektionen konstaterade i tidigare beslut att Borås kommun inte uppfyllde författningskraven avseende att:

- Huvudmannen ska se till att endast den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet benämns rektor. (2 kap. 9-10 §§ skollagen)

Motivering

Skolinspektionen bedömer att tillräckliga åtgärder vidtagits för att bristerna ska anses avhjälpda. Denna bedömning görs utifrån huvudmannens skriftliga redovisning samt de uppgifter som framkommit vid Skolinspektionens uppföljningsbesök.

På Skolinspektionens vägnar



Maria Wassén
Avdelningschef



Annika Stenberg
Föredragande/Utreddare

Hur man överklagar, se bilaga 1

Bilagor

Bilaga 1: Överklagandehänvisning

Bilaga 1: Överklagandehänvisning

Skolinspektionens beslut om föreläggande med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ställs till Förvaltningsrätten i Stockholm, men ska skickas eller lämnas till Skolinspektionen, Box 2320, 403 15 Göteborg.

Överklagandet ska ha inkommit till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha inkommit inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas. De skäl som finns för ändring bör också anges. Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller dennes ombud.