

Uppföljande granskning av elevhälsan i Grundskolenämnden

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Stefan Sjöblom
Anna Sandström

20
23

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1 PROJEKTBESKRIVNING | 3 |
| 1.1 Bakgrund | 3 |
| 1.2 Syfte och frågeställning | 3 |
| 1.3 Avgränsningar | 4 |
| 1.4 Revisionskriterier | 4 |
| 1.5 Ansvarig nämnd | 4 |
| 1.6 Resurser/granskningsansvariga | 4 |
| 1.7 Metod | 4 |
| 2 GRANSKNINGSRESULTAT | 5 |
| 2.1 Lagar, regler och styrande dokument | 5 |
| 2.1.1 Kommunallag (2017:725) | 5 |
| 2.1.2 Skollag (2010:800) | 5 |
| 2.1.3 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30) | 5 |
| 2.1.4 Patientdatalag (2008:355) | 6 |
| 2.1.5 Patientsäkerhetslag (2010:659) | 6 |
| 2.1.6 Vägledning för elevhälsan | 6 |
| 2.2 Elevhälsan i Borås Stad | 7 |
| 2.2.1 Styrning och ledning för en likvärdig elevhälsa | 7 |
| 2.2.2 Kvalitets- och ledningssystem | 9 |
| 2.2.3 Dokumentation av enskilda elevärenden | 10 |
| 2.2.4 Rekryteringsproblem | 11 |
| 2.2.5 Ökat antal nyanlända innebär utmaningar | 11 |
| 3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR | 13 |
| 4 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR | 15 |

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund

Stadsrevisionen granskade 2015 elevhälsan i den kommunala grundskolan i Borås Stad. Granskningen visade att elevhälsoorganisationen saknade övergripande styrning och ledning och ett kommungemensamt ansvar för verksamheten. Risken bedömdes som betydande att elevhälsan inte var likvärdig vid Borås Stads skolor. Elevhälsoplanen för Borås Stad var inte uppdaterad och använd i verksamheten. Dokumentation och uppföljning av enskilda elevärenden genomfördes inte likartat och det saknades ett enhetligt digitalt dokumentationsstöd.

Rekryteringsproblem inom elevhälsans professioner innebär risker för att kvaliteten inte kunde upprätthållas. Ett ökat antal nyanlända elever innebär utmaningar för verksamheten och en ökad risk för att målen för verksamheten inte kunde uppnås. Sammantaget bedömde Stadsrevisionen att identifierade brister påkallade en utveckling av styrning/ledning, elevhälsoplan, uppföljning/dokumentation samt förutsättningar för rekrytering av personal.

1.2 Syfte och frågeställning

Uppföljningen syftar till att bedöma i vilken utsträckning identifierade brister i 2015 års granskning har åtgärdats.

I granskningen identifierades följande utvecklingsområden:

- Övergripande styrning och ledning med kommungemensamt ansvar för verksamheten är bristfällig, och riskerna för att elevhälsan inte är likvärdig i Borås Stads skolor är betydande.
- Elevhälsoplanen för Borås Stad är inte uppdaterad och används inte i verksamheten.
- Dokumentation och uppföljning av enskilda elevärenden genomförs inte likartat, och det saknas ett enhetligt digitalt dokumentationsstöd.
- Rekryteringsproblemen inom elevhälsans professioner innebär risker för att kvaliteten inte kan upprätthållas.
- Ett ökat antal nyanlända elever innebär utmaningar för verksamheten och en ökad risk för att verksamhetsmålen inte ska kunna uppnås.

1.3 Avgränsningar

Granskningen omfattar endast elevhälsan som Borås Stad är huvudman för, det vill säga de kommunala grundskolorna. Granskningen avgränsas till att omfatta de identifierade utvecklingsområdena från granskningen som genomfördes av konsult 2015.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är kommunallag (2017:725), skollag (2010:800), hälso- och sjukvårdslag (2017:30), patientdatalag (2008:355) samt övrig tillämplig lagstiftning.

Förutom lagstiftning finns nationella föreskrifter och allmänna råd, bl.a. Vägledning för elevhälsan (reviderad 2016) som ges ut av Skolverket och Socialstyrelsen.

Lokala styrdokument inom området utgör också revisionskriterier.

1.5 Ansvarig nämnd

Grundskolenämnden är ansvarig nämnd för verksamhetsområdet.

1.6 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare för den uppföljande granskningen är Stefan Sjöblom och granskningsmedarbetare är Anna Sandström vid Revisionskontoret.

1.7 Metod

Metoder för granskningen är dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner på Grundskoleförvaltningen.

2 Granskningsresultat

2.1 Lagar, regler och styrande dokument

2.1.1 Kommunallag (2017:725)

Nämnderna ska enligt kommunallag 6 kap. 6§ var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.1.2 Skollag (2010:800)

I och med skollagen (2010:800) samlades skolhälsovården, den särskilda elevvården och de specialpedagogiska insatserna i en samlad elevhälsa. Av skollag 2 kap. 25§ framgår bland annat följande om elevhälsan:

- För elever från förskolan till gymnasiet ska det finnas en elevhälsa.
- För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skol-läkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Även elevernas behov av specialpedagogisk kompetens ska tillgodoses.
- Elevhälsan ska främst jobba förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

Lagstiftningen betonar även att alla elever ska ges lika förutsättningar oavsett vilken skola eleven går på. I förarbetena till skollagen framgår även att arbetet med elevhälsan förutsätter en hög grad av samverkan mellan elevhälsans personal och övriga personalgrupper. Det ska finnas fungerande rutiner för rektorns samråd med elevhälsopersonalen.

Av skollag 2 kap. 27 § framgår bland annat att varje elev i grundskolan, grundsärskolan och specialskolan ska erbjudas minst tre hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Hälsobesöken ska vara jämnt fördelade under skoltiden. Eleven ska dessutom mellan hälsobesöken erbjudas undersökning av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller.

2.1.3 Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Elevhälsans medicinska insatser är en hälso- och sjukvårdsverksamhet som regleras i hälso- och sjukvårdslag (2017:30). I hälso- och sjukvårdslagens 5 kap 1 § framgår att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls.

Av hälso- och sjukvårdslag framgår vidare att en verksamhetschef ska utses för elevhälsans medicinska insatser med ansvar för verksamheten och med samlat ledningsansvar. Verksamhetschefen är den person som såväl tillsynsmyndighet som elever, vårdnadshavare och personal ska kunna vända sig till gällande frågor som rör elevhälsans medicinska insats.¹

Tillsyn och inspektion över elevhälsan utövas av Socialstyrelsen.

¹ <https://elevhalsan.uppsala.se/hem/till-e-handboken/medicinska-elevhalsan/lagar-och-riktlinjer/hal-so--och-sjukvardslagen/>

2.1.4 Patientdatalag (2008:355)

Regler om journalföring och hantering av personuppgifter (elevhäsohandlingar) inom hälso- och sjukvården finns primärt i patientdatalagen (2008:355) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2016:40.

Enligt patientdatalagen är skolhuvudmän som är vårdgivare skyldiga att se till att det förs patientjournal.² Vårdgivaren ska säkerställa att det finns rutiner för hur patientuppgifter ska dokumenteras i patientjournaler.³ Vårdgivaren ansvarar för att man genom ledningssystemet säkerställer att;⁴

1. dokumenterade personuppgifter hos vårdgivaren är åtkomliga och användbara för den som är behörig (tillgänglighet),
2. personuppgifterna är oförvanskade (riktighet),
3. obehöriga inte ska kunna ta del av personuppgifterna (konfidentialitet) och
4. åtgärder kan härledas till en användare (spårbarhet) i informationssystem som är helt eller delvis automatiserade.

2.1.5 Patientsäkerhetslag (2010:659)

Enligt patientsäkerhetslagen, PSL (2010:659) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete, SOSFS 2011:9 7 kap 3. § ska vårdgivaren varje år upprätta en patientsäkerhetsberättelse. Syftet med patientsäkerhetsberättelsen är att öppet och tydligt redovisa strategier, mål och resultat av arbetet med att förbättra patientsäkerheten. Socialstyrelsens föreskrifter, SOSFS 2011:9

2.1.6 Vägledning för elevhälsan

Det finns en vägledning för elevhälsan som Socialstyrelsen och Skolverket har utgivit.⁵ I vägledningen synliggörs respektive professions ansvarsområden och områden som förutsätter samarbete och samverkan för en samlad elevhälsa. Stödet har tagits fram gemensamt av Skolverket och Socialstyrelsen. I vägledningen synliggörs respektive professions ansvarsområden och områden som förutsätter samarbete och samverkan.⁶

² Patientdatalag (2008:355) 3 kap. 1-2 §§

³ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården HSLF-FS 2016:40 3 kap. 1 §

⁴ Ibid. 3 kap. 2 §

⁵ <https://www.skolverket.se/publikationsserier/stodmaterial/2016/vagledning-for-elevhalsan>

⁶ Ibid.

2.2 Elevhälsan i Borås Stad

Sedan 2017 är elevhälsan i Borås Stad en centraliserad verksamhet, som styrs av Grundskoleförvaltningen. Elevhälsan ska vara en stödfunktion för skolornas barn- och elevhälsoarbete. Organisatoriskt ligger elevhälsan som ett eget verksamhetsområde under förvaltningschefen inom Grundskoleförvaltningen. Elevhälsan består av central elevhälsa och lokal elevhälsa. Verksamheten leds av chefen för elevhälsan som ansvarar för den centrala elevhälsans olika professioner och det strategiska arbetet kring elevhälsofrågor. Inom den centrala elevhälsan finns tre enhetschefer. Det finns också medicinskt ledningsansvarig (MLA), psykologiskt ledningsansvarig (PLA), verksamhetsutvecklare (VU) samt systemansvarig.

Elevhälsan består av fyra delar som innebär medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.⁷

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.

Den lokala elevhälsan omfattas av medicinsk, psykologisk, psykosocial och specialpedagogisk kompetens. Det lokala elevhälsoarbetet på skolorna leds av rektorerna.⁸ 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 bland annat stödja elever med särskilda behov.

2.2.1 Styrning och ledning för en likvärdig elevhälsa

Elevhälsan ansvarar för att tillhandahålla grundskolor med skolsköterskor, specialpedagoger, skolkuratorer och skolpsykologer. All personal är anställd av elevhälsan, men jobbar på uppdrag av rektorerna på de olika skolorna. Det är rektorerna som bestämmer hur elevhälsan ska jobba på deras respektive skola. Skolorna i Borås Stad är organiserade efter fyra geografiska områden.

Varje år bestämmer elevhälsan hur de ska fördela sin personal runt om på Borås kommunala skolor. Detta görs enligt tjänstefördelningsmodellen inom elevhälsan. Denna modell innebär att 90% av personalresurserna fördelas i förhållande till elevantal och 10 % fördelas i förhållande till elevantal men viktat med skolans sociala index som speglar i vilken grad eleverna, utifrån statistikuttag hos SCB, förväntas nå gymnasiebehörighet och/eller sakna två eller flera betyg. Denna modell resulterar naturligtvis ofta i att tjänster skulle fördelas i olämpliga bråkdelar varför en viss avrundning ibland tillämpas för att skapa sammanhållna tjänster på ett begränsat antal skolenheter.

Man bemannar utifrån områden där området är knutet till en högstadieskola.

Enhetscheferna inom elevhälsan samverkar mycket med rektorerna menar intervjuad vid elevhälsan. Rektor är med (eller har möjlighet) att vara med vid intervju av ny personal som ska verka på skolans elevhälsa. Det är rektorerna som ger uppdraget till elevhälsoteamet (EHT) men det är den centrala elevhälsan som har personalansvaret och kompetensutvecklingsansvaret. Två verksamhetsutvecklare från centrala elevhälsan är ute på skolorna och stödjer elevhälsoteamen.

⁷ <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/grundskoleforvaltningen/elevhalsa.4.3b159850161935c4df3c579e.html>

⁸ Grundskoleförvaltningen, Elevhälsan, Kvalitets- och ledningssystem, s.5

En gång i månaden träffas all elevhälsopersonal och diskuterar gemensamma frågor som rör all elevhälsa. På eftermiddagen har respektive profession ett yrkesnätverk som leds av medicinskt ledningsansvarig (MLA) respektive psykologiskt ledningsansvarig (PLA). Personalen har även arbetsplatsträff (APT) med respektive enhetschefer.

Intervjuad lyfter fram yrkesnätverken, gemensamma verksamhetsmöten och de gemensamma dokumentmallarna i Prorenata som några exempel som bidrar till en likvärdig elevhälsa. Även att det finns en medicinskt ledningsansvarig och en psykologiskt ledningsansvarig på central nivå bidrar till likvärdigheten. Introduktionen av nya medarbetare sker i fem moduler där alla medarbetare oavsett vilken skola man arbetar på får ta del av samma utbildning. Utbildningen genomförs under ett års tid. Intervjuad framhäver att de har en likvärdig elevhälsa i Borås Stads kommunala skolor.

En av de intervjuade uppger att det gjordes en stor utredning inför omorganisationen av elevhälsan. Intervjuad konstaterar att det finns flera nackdelar med att organisera elevhälsan under rektorerna. Samtidigt medför den nya organisationen det svårare för rektorer att styra över elevhälsoteamets tid. Intervjuad har inga synpunkter på hur modellen att fördela tjänster ser ut och inflikar att det finns en tilläggsdel som går att söka avseende elever med särskilda behov. Intervjuad konstaterar dock att utredningarna för att söka tilläggsbeloppen är väldigt tidskrävande. Intervjuad gör bedömningen att en likvärdig elevhälsa i Borås Stads kommunala grundskolor kan det aldrig anses vara.

En intervjuad framhäver att det finns utvecklingspotential avseende hur vissa rektorer och elevhälsoteamet arbetar ihop. Några av de intervjuade anser att det är en jämlik fördelning av resurserna men att det måste finnas fler möjligheter att kunna flytta resurser mellan skolorna. En intervjuad framhåller samtidigt att små skolor får en lite för låg andel av elevhälsan trots att de upplevda behoven ute på skolenheterna kan vara stora. Likvärdigheten i elevhälsan ligger i fördelningen av resurserna men i vardagen blir utfallet inte alltid lika menar intervjuad.

En av de intervjuade betonar att den centrala elevhälsan fördelar funktionerna (specialpedagoger med mera) utifrån elevantal och socioekonomiska faktorer. I själva verket kanske det behöver vara en annorlunda fördelning hävdar den intervjuade. Intervjuade uppger att man saknar specialpedagoger och att de tjänster som finns borde fördelas över flera skolor så fler får möjlighet att ta del av dem. Intervjuade skulle vilja vara mer delaktiga i hur man organiserar och planerar för en bra elevhälsa på skolenheterna.

Elevhälsan fungerar lite varierande mellan skolorna och det beror bland annat på rektors förmåga att leda elevhälsan menar en intervjuad. Det är viktigt att elevhälsan fungerar och att samspelet och samarbetet mellan rektor och den personal från elevhälsan som finns på respektive skola fungerar konstaterar intervjuad. Intervjuade framhåller att det behövs mer samarbete mellan verksamhetsområdena och elevhälsa i syfte att organisera elevhälsans resurser rätt på skolorna.

En intervjuad framhåller att det finns stordriftsfördelar med att ha en centralt organiserad elevhälsa. Att elevhälsan är ett särskilt verksamhetsområde kräver enligt den intervjuade dialog, täta möten och att man ute på skolorna tar del av de centrala utbildningsinsatser som tillhandahålls inom elevhälsoområdet.

2.2.2 Kvalitets- och ledningssystem

Elevhälsan har ett kvalitets- och ledningssystem, *GRF Elevhälsans kvalitets- och ledningssystem PLA 7064*. Elevhälsan använder detta dokument istället för elevhälsoplan enligt intervjuad vid elevhälsan. Dokumentet är fastställt av förvaltningschef 1 juni 2021 och ska senast revideras 31 augusti 2023. Dokumentet är ett styrdokument som anger ramar för elevhälsoverksamheten och syftar till att ge struktur och tydliga riktlinjer.⁹ Dokumentet har inte beslutats av nämnden.

Kvalitets- och ledningssystemet anger elevhälsans grunduppdrag och de olika professionernas ansvar, uppdrag och arbete. Bland annat framgår att chef för elevhälsa är verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslag (HSL). Det görs också en beskrivning av innehållet i elevhälsans generella riktade arbete och elevhälsans individuellt riktade arbete. I dokumentet beskrivs även samverkan och samarbete, så även vikten av samverkan mellan pedagoger och elevhälsan.¹⁰

Vidare framgår det att uppföljning och analys av elevhälsoarbetet genomförs inom skolenheternas ordinarie systematiska kvalitetsarbete (SKA) samt uppföljningssystem på skol-, nämnds och huvudmannanivå.¹¹

Till elevhälsans kvalitets och ledningssystem hör sex stycken bilagor;¹²

- Ledningssystem elevhälsans medicinska insats
- Ledningssystem elevhälsans psykologiska insats
- Kvalitetssystem för elevhälsans psykologiska insatser
- Kvalitetssystem för elevhälsans specialpedagogiska insatser
- Plan för bemanning
- Mötes- och informationsplan.

Det ges utbildning i Kvalitets- och ledningssystemet för rektorer och elevhälsopersonal enligt intervjuad vid elevhälsan. Det är också en del av introduktionen för nyanställda.

Patientsäkerhetsberättelse

Enligt patientsäkerhetslagen, PSL (2010:659) och Socialstyrelsens föreskrifter, SOSFS 2011:9 7 kap 3. § ska vårdgivaren varje år upprätta en patientsäkerhetsberättelse. Syftet med patientsäkerhetsberättelsen är att öppet och tydligt redovisa strategier, mål och resultat av arbetet med att förbättra patientsäkerheten.¹³

Patientsäkerhetsberättelse upprättas av elevhälsans medicinska insats (EMI) och patientsäkerhetsberättelse upprättas av elevhälsans psykologiska insats (EPI). Patientsäkerhetsberättelsen ska vara färdig senast den 1 mars varje år, finnas tillgänglig för den som vill ta del av den och den bör utformas så att den kan ingå i vårdgivarens ledningssystem för patientsäkerhet.¹⁴ Patientsäkerhetsberättelserna presenteras för Grundskolenämnden årligen.

⁹ Ibid, s.4

¹⁰ Ibid, s.8

¹¹ Ibid, s.12

¹² Ibid, s.14

¹³ Patientsäkerhetsberättelse, elevhälsans medicinska insats, Grundskoleförvaltningen, 2021, s.2

¹⁴ Ibid. s.2

2.2.3 Dokumentation av enskilda elevärenden

Av elevhälsans kvalitets- och ledningssystem framgår att Borås Stad har beslutat att skolorna ska ha en digital elevakt. Samtliga professioner inom elevhälsan ska dokumentera i Prorenata. Regler för arkivering är utformade i samarbete med Stadsarkivet och angivna dokumenthanteringsplan. Processer och rutiner i elevhälsoarbetet publiceras och revideras i processhanteringssystemet Canea.¹⁵

Prorenata

Prorenata är ett dokumentationssystem för såväl grundskolor som gymnasieskolor. Prorenata hanterar uppgifter som rör insatser och hälsa avseende elever. De handlingar som Prorenata administrerar är bl.a.:

- Elevhälsohandlingar.
- Åtgärdsprogram.
- Disciplinära och andra särskilda åtgärder.

Systemet hanterar och tillhandahåller även mallar gällande beslut som avser:

- Beslut och elevärende (t.ex. särskild undervisning i hemmet).
- Beslut om elevs uppflyttning.
- Beslut om extra år.
- Uppdrag till psykolog.

De olika professionerna har olika tillgång till information baserat på behov. Systemet kan konfigureras för varje profession. Skolpsykolog, kurator och specialpedagog kan alla ha sin egen mapp där de kan lägga anteckningar med sekretess, samtidigt som det finns en gemensam elevakt för teamövergripande samarbete kring åtgärdsprogram, m.m. Till exempel kan en skolkurator ha tillgång till utredning om skolfrånvaro som genomförs medan resterande professioner endast ser en sammanfattning av denna i elevakten.

Prorenata Journal har även ett ärendehanteringssystem helt integrerat med övrig dokumentation och med samma starka sekretesskydd.¹⁶

Det finns även i Prorenata Journal stöd för säker kommunikation och planering i enlighet med GDPR och sekretess i form av säkra meddelande funktioner, bevakningar och delade kalendrar i systemet.¹⁷

För att minska sårbarheten i kompetens och bemanning avseende systemet har även MLA medicinskt ledningsansvarig (MLA) och psykologiskt ledningsansvarig (PLA) administratörsrättigheter i systemet.

Systemförvaltare för Prorenata på Grundskoleförvaltningen arbetar med att utveckla systemet och genomför vid olika tillfällen ”Prorenata workshops” med berörd personal. Elevhälsan använder samma dokumentmallar på alla skolor och syftet är att alla ska arbeta enhetligt vilket enligt intervjuade vid elevhälsan bidrar till en likvärdighet för skolenheterna.

Samtliga intervjuade uppger att Prorenata fungerar väl. Några av de intervjuade problematiserar att lärare inte kan se elevakt för sina elever.

¹⁵ Ibid, s.8

¹⁶ Prorenata AB, <https://prorenata.se/>

¹⁷ Ibid.

2.2.4 Rekryteringsproblem

Det är centrala elevhälsan inom Grundskoleförvaltningen i Borås som har ansvaret att tillsätta och fördela elevhälsopersonal runt om på kommunens grundskolor. Enligt intervjuad vid elevhälsan har de lyckats väl med bemanna skolorna med skolkuratorer, skolpsykologer och skolsköterskor. En framgångsfaktor i rekryteringen menar intervjuad är att man har en centralt organiserad elevhälsa. Personalen vill ha en samhörighet med de andra professionerna inom elevhälsan. Elevhälsan har även rekryterat en skolläkare på heltid och en på 60 procent. Dessa ska jobba främjande och förebyggande. Det är ganska få kommuner som har en anställd skolläkare uppger intervjuad.

Däremot har elevhälsan vissa problem att rekrytera en yrkesgrupp som det är stor brist på, specialpedagoger. För att bli behörig specialpedagog måste man först ha utbildat sig till lärare och därefter ha gått ytterligare en tvåårig specialpedagogisk utbildning. För att locka fler till yrket erbjuds lärare i Borås Stad att vidareutbilda sig. Kommunen står för kostnaden, där möjligheten finns för lärare att arbeta som obehörig specialpedagog 75 procent av tiden samtidigt som man utbildar sig på 25 procent. I januari 2023 hade elevhälsan ett rekryteringsbehov om två specialpedagoger (antal specialpedagogtjänster uppgår till 38 stycken) berättar intervjuad.

Intervjuad uppger att det är svårt att hitta specialpedagoger framför allt till mindre skolor, eftersom specialpedagogen då enligt Borås Stads fördelningsmodell behöver dela upp sin arbetstid på flera olika skolor.

Intervjuad vid elevhälsan lyfter fram att när en tjänst blir vakant inom elevhälsan så kan befintlig personal söka den tjänsten ifall de vill byta tjänst. Därefter utannonseras den tjänst som är/ blir ledig.

Intervjuade uppger flera tjänster inte är tillsatta. Samtidigt konstaterar intervjuad att den nya organisationen gjort det lättare att anställa bland annat psykologer. En framgångsfaktor i att kunna rekrytera och behålla personalen är att personalen upplever det som en styrka att kunna arbeta ihop med andra inom samma profession.

En annan intervjuad betonar att det saknas specialpedagoger och att denna yrkesgrupp är en bristvara. Specialpedagogerna anställs till förvaltningen och inte till en specifik skola. Rektor har möjlighet att närvara vid rekrytering men det är inte alltid som rektor kan närvara vid rekrytering. Det innebär att rektor får en specialpedagog till skolan som man inte har varit med i rekryteringen av uppger intervjuad.

2.2.5 Ökat antal nyanlända innebär utmaningar

Enligt intervjuad vid elevhälsan kom det inte särskilt många nyanlända elever under 2022. Intervjuad menar att det är ett stort jobb att arbeta med nyanlända elever, det kan exempelvis handla om inledande samtal och ta reda på vilken medicinsk bakgrund eleven har.

Eftersom antalet nyanlända är få i nuläget, innebär det ingen utmaning för elevhälsans verksamhet som skulle behöva någon särskild uppmärksamhet. Det föreligger heller ingen fara för att verksamhetsmålen inte ska uppnås menar intervjuad.

Enligt Centrum för flerspråkigt lärande (CFL) i Borås Stad skrev de under 2022 in 144 elever på CFL. Utöver det finns det barn i förskoleklass som gått direkt via Placeringsenheten. Den stora majoriteten av eleverna har kommit på grund av att föräldrarna arbetar i Sverige. Ett fåtal är asylsökande enligt CFL.

Grundskoleförvaltningen samverkar även med Skolverket i ett riktat projekt för att öka måluppfyllelsen hos nyanlända och flerspråkiga elever. Borås är en av de utvalda kommunerna som erbjudits att delta baserat på flerspråkiga elevers resultat och kommunens nivå av segregation. Projektet genomförs från vårterminen 2022 till och med vårterminen 2024. Enligt intervjuad vid elevhälsan har man erhållit sju miljoner kronor från Skolverket.

Grundskoleförvaltningen har genomfört en nulägesanalys och därefter har förvaltningen valt att arbeta med följande riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga elever; svenska som andraspråk, kartläggning och studiehandledning, språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, elevhälsa och skolbibliotek.

Utifrån utvecklingsområdena sker olika former av insatser för skolorna exempelvis nätverksträffar, föreläsningar, fortbildning och processtöd. När det gäller elevhälsa är målet med insatsen:

- Elevhälsans arbete bidrar till en hälsofrämjande skolutveckling och undanröjer hinder för elevers lärande.
- Inom denna insats är det dock extra fokus på flerspråkiga elever.

Elevhälsan kommer att delta i kompetensutveckling, när skolan de arbetar på startar i insatsen ”språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt” (SKUA). Elevhälsan kommer att arbeta med olika insatser beroende på skola och yrkesgrupp och vara inbjudna till en rad olika föreläsningar som passar utifrån elevhälsans behovsanalys.¹⁸

Intervjuade uppger att skolenheter med många flerspråkiga elever innebär fortsatta utmaningar för verksamheten. Eleverlörligheten förs fram som ett bekymmer.

¹⁸ Borås Stad, Intranät <https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/grundskoleforvaltningen/riktadeinsatserfornyanlandaochflersprakigaeleverslarande/elevhalsa.4.337d28ed1811b75908f264c.html>

3 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen granskade under 2015 Borås Stads arbete med elevhälsan i den kommunala grundskolan. I granskningen konstaterades att Borås Stads övergripande styrning och ledning för elevhälsoverksamheten var bristfällig, där elevhälsan riskerade att inte vara likvärdig i Borås Stads grundskolor. Elevhälsoplanen för Borås Stad var inte uppdaterad och användes inte i verksamheten. Andra områden som belystes i rapporten var att dokumentation och uppföljning av enskilda elevärenden inte genomfördes likartat med ett enhetligt digitalt dokumentationsstöd. Rekryteringsproblemen inom elevhälsan innebar risker för att kvaliteten inte kunde upprätthållas. Det ökade antalet nyanlända elever under hösten 2015 innebar utmaningar för verksamheten.

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av Borås Stads elevhälsoarbete. Syftet är att med utgångspunkt i 2015 års granskningsresultat följa upp hur arbetet inom området utvecklats.

Granskningen visar att det numera finns en central organiserad elevhälsa som ett eget verksamhetsområde under förvaltningschefen inom Grundskoleförvaltningen. Den centrala elevhälsan leds av en verksamhetschef som ansvarar för den centrala elevhälsans olika professioner och det strategiska arbetet kring elevhälsofrågor. Bemanningen av elevhälsans olika professioner sker centralt och i huvudsak enligt elevhälsans tjänstefördelningsmodell. Stadsrevisionen noterar att en förändring av elevhälsans organisation har skett sedan 2015 års granskning. Förutsättningen för att bedriva en likvärdig elevhälsa på Borås Stads skolenheter har enligt Stadsrevisionens bedömning avsevärt förbättrats.

Granskningen visar att Grundskoleförvaltningen numera har ett tillgängligt centralt framtaget kvalitets- och ledningssystem som enligt intervjuade används i verksamheten. Detta dokument motsvarar elevhälsoplan. Stadsrevisionen noterar att dokumentet inte varit uppe i nämnden för beslut. Nämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning fatta beslut om kvalitets- och ledningssystem för elevhälsan. Beslutet är väsentligt för att stärka nämndens styrning och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i elevhälsan.

Granskningen visar att förvaltningen har implementerat ett övergripande systemstöd för elevhälsohandlingar med tillhörande dokumentmallar och anvisningar. Hanteringen av dessa uppgifter bedöms enligt intervjuade vara systematisk och kvalitetssäkrad.

Granskningen visar att elevhälsan numera överlag inte har svårt att rekrytera personal, endast ett fåtal tjänster är vakanta och avser då specialpedagoger. Stadsrevisionens bedömning är att rekryteringsproblemen i huvudsak är åtgärdade men rekommenderar Grundskolenämnden att löpande analysera personalförhållandenas inverkan på verksamheternas kvalitet och likvärdighet som en del av sitt systematiska kvalitetsarbete.

Granskningen visar att antalet nyanlända elever det senaste året varit få. Elevhälsan är delaktig i Grundskolenämndens projekt för att öka måluppfyllelsen hos nyanlända och flerspråkiga elever. Stadsrevisionen gör bedömningen att det därför inte haft någon specifik påverkan på elevhälsans verksamhet och måluppfyllelse och att elevhälsans verksamhet numera handlar om att ge rätt typ av stöd för flerspråkiga elever. Bristen i rapporten från 2015 bedöms som åtgärdad.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att de brister som identifierades i 2015 års rapport i huvudsak är åtgärdade.

Det framkommer i uppföljningen att den nya organisationsformen medfört utmaningar när det gäller intern samverkan mellan elevhälsan och skolenheterna. Stadsrevisionen rekommenderar Grundskoleförvaltningen att utreda och se över hur samverkan kan stärkas mellan den centrala elevhälsan och skolenheterna.

Sammanfattande bedömning

Granskningen visar att det numera finns en central organiserad elevhälsa som ett eget verksamhetsområde inom Grundskoleförvaltningen. Förutsättningen för att bedriva en likvärdig elevhälsa på Borås Stads skolenheter har enligt Stadsrevisionens bedömning därmed förbättrats. Bristen från 2015 bedöms som i huvudsak åtgärdad. Det framkommer dock i uppföljningen att den nya organisationsformen medfört utmaningar när det gäller intern samverkan mellan elevhälsan och skolenheterna. Stadsrevisionen rekommenderar Grundskoleförvaltningen att utreda och se över hur samverkan kan stärkas mellan den centrala elevhälsan och skolenheterna.

Granskningen visar att Grundskoleförvaltningen numera har ett tillgängligt centralt framtaget kvalitets- och ledningssystem. Detta dokument motsvarar elevhälsoplan. Stadsrevisionen noterar att dokumentet inte varit uppe i nämnden för beslut. Nämnden behöver enligt Stadsrevisionens bedömning fatta beslut om kvalitets- och ledningssystem för elevhälsan. Beslutet är väsentligt för att stärka nämndens styrning och uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i elevhälsan.

Granskningen visar att förvaltningen har implementerat ett övergripande systemstöd för elevhälsohandlingar och att elevhälsan numera överlag inte har svårt att rekrytera personal. Stadsrevisionens bedömning är att bristerna från 2015 som avsåg dokumentation och rekrytering i huvudsak är åtgärdade. Stadsrevisionen rekommenderar Grundskolenämnden att löpande analysera personalförhållandenas inverkan på verksamheternas kvalitet och likvärdighet som en del av sitt systematiska kvalitetsarbete.

Granskningen visar att antalet nyanlända elever det senaste året varit få. Elevhälsan är delaktig i Grundskolenämndens projekt för att öka måluppfyllelsen hos nyanlända och flerspråkiga elever. Stadsrevisionen gör bedömningen att bristen från 2015 i huvudsak är åtgärdad.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att de brister som identifierades i 2015 års rapport till stora delar är åtgärdade.

Anna Sandström

Ställföreträdande Revisionschef

Stefan Sjöblom

Certifierad kommunal yrkesrevisor

4 Källor och referenslitteratur

Lagar och förordningar

Kommunallag (2017:725)

Skollag (2010:800)

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30)

Patientdatalag (2008:355)

Patientsäkerhetslag (2010:659)

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om journalföring och behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvården (HSLF-FS 2016:40)

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. SOFS 2011:9

Dokument

Elevhälsans kvalitets- och ledningssystem PLA 7064, Grundskoleförvaltningen, fastställt 2021-06-01

Intervjuer

Intervju 1 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2022-12-19

Intervju 2 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2023-01-17

Intervju 3 med representant för Grundskoleförvaltningen 2023-01-19

Intervju 4 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2023-01-23

Intervju 5 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2023-01-30

Intervju 6 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2023-02-02

Intervju 7 med representant för Grundskoleförvaltningen. 2023-02-07

Övrigt

Skolverket, Vägledning för elevhälsan (2016)

Stadsrevisionen, Granskning av Borås Stads elevhälsoverksamhet (2015)

Intranätet

Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga elevers lärande

<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/grundskoleforvaltningen/riktadeinsatserfornyanlandaochflersprakigaeleverslarande.4.7b21aee2181053b76c356f9c.html>

Internetkällor

Uppsala kommun

<https://elevhalsan.uppsala.se/hem/till-e-handboken/medicinska-elevhalsan/lagar-och-riktlinjer/halso--och-sjukvardslagen/>

Prorenata

<https://prorenata.se/>



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen