

2013-05-31



Barn- och utbildningsnämnden

Barn i behov av särskilt stöd

De förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning kring barn i behov av särskilt stöd. Granskningsresultatet i sin helhet framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Barn- och utbildningsnämnden styr och följer upp verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt gällande regelverk och att alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd.

Nedan utvecklas den sammanfattade bedömningen utifrån formulerade revisionskriterier.

- Vi bedömer att de kommungemensamma mallar och riktlinjer som finns för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd är ändamålsenliga. Utifrån granskningen av verksamheten i två utvalda skolor gör vi även bedömningen att dessa rutiner följs.
- Vi bedömer att nämndens uppföljning av arbetet som bedrivs inom detta område i verksamheten är tillräcklig. Uppföljningen görs genom en årlig genomgång av samtliga skolors beskrivning av arbetet med barn i behov av särskilt stöd som finns i respektive enhets handlingsplan. Uppföljning samt gemensam utvärdering av arbetet görs även genom den enkätundersökning som genomförs årligen för eleverna i årskurs nio och som sammanställs och presenteras för nämnden. I denna enkät får skolledning besvara frågor kring antal elever som inte nått måluppfyllelsen, vilka orsakerna till detta antas vara och vilka åtgärder som skolan satt in för att stödja dessa elever. Utifrån enkätresultaten gör en analys som resulterar i utpekandet av eventuella gemensamma utvecklingsområden för verksamheten.
- Vi bedömer att skolledarnas kontinuerliga sammanträden för gemensamt informations- och erfarenhetsutbyte samt nätverken för inkluderande lärmiljöer och specialpedagoger som positiva. Vi bedömer att detta bidrar till att likvärdiga förutsättningar gällande barn i behov av särskilt stöd kan skapas. Vi bedömer vidare resursfördelningen för barn i behov av särskilt stöd som ändamålsenlig.

Revisorerna översänder rapporten för kännedom till nämnden.

För Tyresö kommuns revisorer



Palle Karlsson

Ordförande

För kännedom

Kommunfullmäktiges presidium

Revisionsrapport

Barn i behov av särskilt stöd

Tyresö Kommun

Sofia Regnell
Sandra Feiff

Maj 2013

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	1
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Revisionsfråga	2
1.3. Avgränsning och metod.....	3
2. Nationella styrdokument	4
2.1. Vad säger skollagen?	4
2.1.1. Elevhälsa	4
3. Organisation	5
3.1.1. FoU-programmet Inkluderande lärmiljöer	5
4. Granskningsiakttagelser	7
4.1. Rutiner och riktlinjer.....	7
4.1.1. Kommentarer och bedömning	8
4.2. Likvärdiga förutsättningar	8
4.2.1. Nätverk	8
4.2.2. Resursfördelning för grundskolan	8
4.2.3. Kommentarer och bedömning	9

Sammanfattande bedömning

De förtroendevalda revisorerna har gett PwC i uppdrag att granska om Barn- och utbildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att grundskolorna i kommunen arbetar på ett ändamålsenligt sätt med stöd till elever i behov av särskilt stöd. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har legat till grund för valet av granskning och dess inriktning.

Revisionsfrågan som ska besvaras är följande: *Bedriver Barn- och utbildningsnämnden verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt gällande regelverk och att alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Barn- och utbildningsnämnden styr och följer upp verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt gällande regelverk och att alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd.

Nedan utvecklas den sammanfattade bedömningen utifrån formulerade revisionskriterier.

- Vi bedömer att de kommungemensamma mallar och riktlinjer som finns för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd är ändamålsenliga. Utifrån granskningen av verksamheten i två utvalda skolor gör vi även bedömningen att dessa rutiner följs.
- Vi bedömer att nämndens uppföljning av arbetet som bedrivs inom detta område i verksamheten är tillräcklig. Uppföljningen görs genom en årlig genomgång av samtliga skolors beskrivning av arbetet med barn i behov av särskilt stöd som finns i respektive enhets handlingsplan. Uppföljning samt gemensam utvärdering av arbetet görs även genom den enkätundersökning som genomförs årligen för eleverna i årskurs nio och som sammanställs och presenteras för nämnden. I denna enkät får skolledning besvara frågor kring antal elever som inte nått måluppfyllelsen, vilka orsakerna till detta antas vara och vilka åtgärder som skolan satt in för att stödja dessa elever. Utifrån enkätresultaten gör en analys som resulterar i utpekandet av eventuella gemensamma utvecklingsområden för verksamheten.
- Vi bedömer att skolledarnas kontinuerliga sammanträden för gemensamt informations- och erfarenhetsutbyte samt nätverken för inkluderande lärmiljöer och specialpedagoger som positiva. Vi bedömer att detta bidrar till att likvärdiga förutsättningar gällande barn i behov av särskilt stöd kan skapas. Vi bedömer vidare resursfördelningen för barn i behov av särskilt stöd som ändamålsenlig.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Insatser för barn med behov av särskilt stöd är viktiga utifrån förebyggande syfte och kommunens ansvar enligt skollagen

"Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen." (Skollag 2010:800 1 kap § 4 st.2)

Det kan på goda grunder antas att elever med inlärningssvårigheter eller andra problem gynnas av tidiga insatser, vilket kräver rutiner för att identifiera och åtgärda elevers svårigheter. Även samhällsekonomiska aspekter motiverar tidiga och relevanta stödinsatser.

Särskilt stöd och åtgärdsprogram är bland de vanligaste kritikområdena inom Skolinspektionens regelbundna tillsyn. Det är också inom dessa områden som kritik många gånger riktats i anmälningssärenden. Ofta kritiseras standardlösningar som inte utgår från den enskilde elevens behov.

Utifrån genomförd väsentlighets- och riskanalys samt en genomgång av kommunens omvärldsanalys har en granskning prioriterats inom området.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Bedriver Barn- och utbildningsnämnden verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt gällande regelverk och att alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd?

För att besvara revisionsfrågan har granskningen utgått från följande revisionskriterier:

- Det finns ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd i Tyresö kommun
- Det finns efterlevnad till rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram och genomföra insatser
- Det finns upprättad dokumentation som styrker att individärendena har hanterats i enlighet med riktlinjer och rutiner
- Det finns likvärdiga förutsättningar för alla skolor och system för att mäta framgångsfaktorer i individärendena

1.3. Avgränsning och metod

Granskningsobjektet är Barn- och utbildningsnämnden och avgränsning är gjord till grundskolan. Granskningen har genomförts genom studier av mål – och styrdokument och rutiner. Intervjuer har också genomförts med verksamhetschef för den centrala elevhälsan, med representanter från nätverket för inkluderande lärmiljöer som finns inom kommunen samt med två rektorer och en specialpedagog på två olika grundskolor i kommunen.

2. Nationella styrdokument

2.1. Vad säger skollagen?

Enligt skollagen (2010:800) ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver för att utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det befaras att en elev inte kommer att kunna nå de kunskapsmål som minst ska uppnås är berörd personal skyldig att anmäla detta till rektor. Om utredningen visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska eleven ges sådant stöd. Ett åtgärdsprogram ska upprättas.

Skollagen reglerar ansvar och former för särskilt stöd. Rektors beslut om åtgärdsprogram får överklagas till Skolverkets överklagandenämnd. Särskilt stöd ska enligt Skollagen (2010:800 3 kap § 7) ges *”istället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning”*. Skolinspektionen framhåller (2009) vikten av fördjupad kartläggning och bedömning innan man fattar beslut om särskiljande lösningar, likaså att dessa noggrant följs upp och analyseras.

2.1.1. Elevhälsa

Enligt skollagen ska elever ha tillgång till elevhälsa. Elevhälsans uppgift är densamma som för skolan som helhet, att verka främjande för lärande och att i samarbete med hemmen främja elevernas utveckling till ansvarstagande medborgare. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. För insatserna ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator samt personal med sådan kompetens att specialpedagogiska insatser kan tillgodoses. Elevhälsa handlar om att främja hälsa hos alla elever men ha ett särskilt fokus på elever i behov av stöd för sitt lärande och sin utveckling.

3. Organisation

Inom den kommunala grundskoleverksamheten i Tyresö kommun finns det 13 grundskolor, vilka är indelade i nio skolenheter och fyra skolområden. Varje skola har sin egen rektor.

Sedan den sista februari 2013 finns en ny central organisation kring barn i behov av särskilt stöd. Verksamhetsansvaret för den centrala elevhälsan är numera separerad från handläggning av det tilläggsbelopp rektorer kan söka för barn i behov av särskilt stöd.

Under chefen för Barn- och utbildningsförvaltningen finns tre funktioner som arbetar med barn i behov av särskilt stöd. Dessa består dels av en utvecklingsstrateg och en BIBASS-handläggare, som fattar beslut om tilläggsbelopp efter ansökan av rektor för barn i behov av särskilt stöd. Inom området finns också en verksamhetsstrateg tillika verksamhetschef för den centrala elevhälsan.

Skolsköterskor och skolpsykologer är organiserade centralt under verksamhetschefen för den centrala elevhälsan på förvaltningen, vilken också har budgetansvaret för denna verksamhet. Den centrala elevhälsans uppdrag är att serva rektorerna ute i skolverksamheten med elevhälsa. Chefen för den centrala elevhälsan fungerar även som ett samordnande stöd för området till rektorerna ute på enheterna. På varje skola i kommunen finns det ett lokalt elevhälsoteam bestående av rektor och specialpedagoger som sammanträder en gång i veckan. Tillgång till kurator finns också på varje skola.

Verksamhetens skolsköterskor består av 10,85 årsarbetare och skolpsykologerna av 4,93 årsarbetare. I verksamheten finns även en skolläkare på 0,75 procent. Tjänsterna är organiserade så att en skolsköterska och en skolpsykolog ska finnas tillgänglig en dag i veckan på respektive skola.

Centralt finns även vissa kommunövergripande grupper med anpassad verksamhet, bland annat för elever med Aspergerdiagnos. Dessutom finns Tyresö återvändarskola för elever med hög frånvaro samt Skoldatateket som fokuserar på alternativa verktyg och hjälpmedel för elever med läs- och skrivsvårigheter, dyslexi och ADHD.

3.1.1. FoU-programmet *Inkluderande lärmiljöer*

Tyresö kommun är anslutet till FoU-programmet *Inkluderande lärmiljöer*, vilket är ett kombinerat skolutvecklings- och forskningsprojekt som startade i juli 2012. Syftet med projektet är att främja utvecklingen av inkluderande lärmiljöer vilka ska främja alla elevers utveckling såväl socialt som kunskapsmässigt. Projektet ska öka kunskaperna om inkluderande lärmiljöer på både skol- och huvudmannanivå samt genom forskning bidra till att stärka den samlade kunskapen om inkludering.

Det inkluderande förhållningssättet grundar sig både på skollagen, FN:s konvention om barnens rättigheter samt Salamancadeklarationen och syftar till att i så stor

utsträckning som möjligt ge det särskilda stödet inom den elevgrupp som eleven tillhör.

Målgruppen för projektet är lärare, rektorer och skolans kommunala huvudmän. Programmet löper över sammanlagt fyra år och består dels av ett utvecklingsarbete i de medverkande skolorna och kommunerna samt ett forskningsprojekt med bas på Malmö högskola. Utvecklingsarbetet som sker i skolorna kan på så sätt grundas i vetenskap och beprövad erfarenhet. Forskning och praktik länkas bland annat samman i gemensamma utvecklingsseminarier.

Utvecklingsstrategen på Barn- och ungdomsförvaltningen utgör tillsammans med ett skolteam ifrån varje skola ett nätverk för det gemensamma arbetet med inkluderande lärmiljöer i kommunen. Det sker sammanträden en gång i månaden, i forskningsprogrammet är nätverkets deltagare indelade i tre skolteam som vart och ett leds av en rektor. Det gör att varje skola får kännedom om processen.

Nätverket startades år 2011 för att sprida kunskap och värderingar kring inkluderande förhållningssätt. Fokusering låg på vad skolan kan förändra avseende organisation och pedagogik, det uppges skapa en skola för var och en utifrån ett inkluderande perspektiv. Det framkommer att vid uppstart fanns det en vis oro ute på skolorna om att omläggningen från exkludering till inkludering skulle innebära en ökning av antalet barn i behov av särskilt stöd. Det fanns också en oro att motivet var att spara pengar på verksamheten. Det var viktigt framkommer det från centralnivå att påpeka att det inte gjordes på grund av besparingar utan det handlade om att ta hand om de elever som finns och sprida kunskap. Nätverket resulterade senare att det gjordes besparingar men det upplyses om att de har delvis som förstärkt elevpeng och delvis utifrån sociodemografiska kriterier. Vid intervjun framkommer också att införandet av nätverket har underlättat för införandet av det nya arbetssättet.

4. Granskningsiakttagelser

4.1. Rutiner och riktlinjer

Ute på enheterna fastställs årligen handlingsplaner för arbetet med att upptäcka, dokumentera och tillgodose elevers behov av särskilt stöd. I intervjuer framkommer att dessa grundar sig på skollag, läroplan samt den kommungemensamma värdegrunden *En skola för var och en* som tagits fram av skolledarna på Barn- och utbildningsförvaltningen. Det finns inga kommungemensamma riktlinjer för hur dessa handlingsplaner ska se ut. I handlingsplanerna beskrivs rutiner för pedagogisk kartläggning, upprättande av åtgärdsprogram samt vilka remisser som ska göras för detta. Kommungemensamma mallar finns för pedagogisk kartläggning och för upprättandet av åtgärdsprogram.

I intervjuerna framkommer det att läraren är den som i flesta fall meddelar rektor att en elev kan vara i behov av särskilt stöd. Läraren har anmälningsskyldighet till rektor om det upptäcker en elev som riskerar att inte nå skolans mål enligt skollagen. Näst vanligt förekommande är att föräldern kontakter skolan. Anmälning sker via den specifika blankett som finns gemensamt för kommunens skolor och som inlämnas till rektor. Därefter ska en pedagogisk kartläggning göras. Rektorn kan i sin tur delegera detta uppdrag till biträdande rektor eller skolpedagog. Kartläggningen ska involvera såväl lärare, elev och föräldrar. Rektor fattar sedan beslut om ett åtgärdsprogram ska upprättas.

I intervjuer framkommer att det finns en elevhälsosamordnare i varje arbetslag på skolorna. Denna ansvarar för möten om elever och är en länk till skolans elevhälsoteam. När en elevs behov av stöd uppmärksammas diskuteras detta i första hand i arbetslaget. Arbetslaget vidtar lämpliga åtgärder. Nedan redovisas de rutiner som finns hos arbetslaget för att upptäcka barn i behov av särskilt stöd

- Behovssamtal (samtal med elev/förälder med mentor samt ytterligare någon från skolpersonalen). Det framkommer att det dokumenteras på särskild blankett, och sparas hos arbetslaget.
- Beslut om kartläggning av behov, beslut om behov av åtgärdsprogram fattas av rektor/biträdande rektor. Om eleven riskerar att inte uppnå kunskapskrav i något ämne, formuleras ett åtgärdsprogram. Föräldrar och elev inbjuds att delta i arbetet. Åtgärdsprogram sparas på skolan och kopia ges till vårdnadshavare.
- Kontakt med skolans kurator.
- Omorganisation av arbetet kring eleven, t.ex. gruppbyte, enskild mentorstid
- Om arbetslagets insatser inte räcker kan arbetslaget föra ärendet vidare till skolans elevhälsoteam (EHT).

EHT kan till exempel besluta att kalla till elevhälsomöte (EHM), där mentor kallar föräldrarna till mötet. På EHM skrivs protokoll som sedan delas ut till förälder, mentor och rektor. Skolan har ansvaret att förvara originalet/originalkopia. Mentor ansvarar för att vidarebefordra information från mötet till arbetslaget och ser till att

åtgärderna som ligger på arbetslaget utförs. Mentor/arbetslaget ansvarar för uppföljning. Om problematiken kvarstår informeras EHT.

För vägledning vid upprättande av åtgärdsprogram finns dokumentet *Att arbeta med åtgärdsprogram – en vägledning till som arbetar i skolan* framtaget av Barn- och utbildningsförvaltningen år 2011. Åtgärdsprogrammen och även individuella utvecklingsplaner utvärderas på individnivå på skolan. Styrdokumentet innehåller inte anvisningar om när uppföljningen ska ske eller vad det finns för förväntningar på uppföljningen.

I samband med nämndens planarbete följs de olika enheternas arbete med *En skola för var och en* som finns beskrivet i respektive skolas enhetsplan upp.

Verksamheten för Barn i behov av särskilt stöd ute i skolorna följs även upp med hjälp av en enkät som skickas ut till samtliga rektorer årligen. I denna finns frågor kring hur många elever som slutat årskurs nio och som inte klarat målen, vilka bakgrundsfaktorerna till detta är samt vilka åtgärder som tagits för att hjälpa eleverna. Enkäten sammanställs och presenteras för nämnden. Att nämnden, tillsammans med Socialnämnden, satte ett mål om minskning av den ogiltiga frånvaron skulle minska då detta framkommit i enkäten är ett exempel på hur enkätundersökningen kan bidra till utveckling av verksamheten.

4.1.1. *Kommentar och bedömning*

Vi bedömer att de kommungemensamma mallar som finns för pedagogisk kartläggning och upprättande av åtgärdsplan är ändamålsenliga. Vi bedömer det också som positivt att dessa centrala riktlinjer används på granskade enheter. Vi bedömer att den uppföljning som nämnden genomför av handlingsplanerna ute på skolorna samt enkätundersökningen i årskurs nio är tillräcklig.

4.2. *Likvärdiga förutsättningar*

4.2.1. *Nätverk*

Samtliga rektorer i kommunen sammanträder en gång i veckan tillsammans med förvaltningsledning, för att bland annat diskutera vad som fångats upp ute på skolorna under veckan. Vid dessa tillfällen behandlas bland annat frågor kring barn i behov av särskilt stöd. I kommunen finns även nätverk för specialpedagoger samt för arbetet med inkluderande lärmiljöer.

4.2.2. *Resursfördelning för grundskolan*

Resursfördelningssystemet för grundskolan i Tyresö kommun består i grunden av ett volymbaserat ersättningssystem, det vill säga en peng per elev. Tyresö har också en fördelning utifrån en socioekonomisk viktning. Utöver skolpengen finns stödresurser i form av individbaserat stöd att söka för skolans rektor, ett så kallat tilläggsbelopp. Av skollagen framgår att rektor har till uppgift att fördela resurserna, utifrån verksamhetens behov där hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar. Vid intervju med rektor på en av skolorna framkommer det att om skolan som är socioekonomiskt svag drabbas av sjunkande elevantal, medför detta en instabil ekonomisk situation. Det framkom också av intervjuerna med båda skolorna att systemet för likvärdiga förutsättningar genom den socioekonomiska viktningen fungerar bra.

4.2.3. *Kommentar och bedömning*

Vi bedömer skollära kontinuerliga sammanträden för gemensamt informations- och erfarenhetsutbyte samt nätverken för inkluderande lärmiljöer och specialpedagoger som positivt. Vi bedömer att detta kan bidra till att likvärdiga förutsättningar gällande barn i behov av särskilt stöd kan skapas.

Att Tyresö kommun fördelar skolpeng med hänsyn till socioekonomisk fördelning eller annan bedömning av elevens behov bedömer vi som positivt. Tilläggsbeloppet är också en form av behovsresursfördelning som bedöms positiv. Vi bedömer att resursfördelningen till grundskolan ges utifrån likvärdiga förutsättningar.

2013-05-30

Sofia Regnell
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig