



Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

Granskningsrapport

Falu kommun

KPMG AB

2017-06-07

Antal sidor 13



Falu kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-06-07

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 1 |
| 2 | Inledning/bakgrund | 2 |
| 2.1 | Syfte och revisionsfråga | 2 |
| 2.2 | Avgränsning | 3 |
| 2.3 | Revisionskriterier | 3 |
| 2.4 | Ansvarig nämnd | 3 |
| 2.5 | Projektorganisation/granskningsansvariga | 3 |
| 2.6 | Metod | 3 |
| 3 | Om särskilt stöd | 3 |
| 4 | Resultat av granskningen | 4 |
| 4.1 | Riktlinjer och rutiner | 5 |
| 4.2 | Resurser | 6 |
| 4.3 | Stödinsatser | 7 |
| 4.4 | Särskilda undervisningsgrupper | 10 |
| 4.5 | Samverkan | 10 |
| 5 | Slutsats och rekommendationer | 12 |

1 Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen arbetar med elever som är i behov av särskilt stöd, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

På huvudmannanivå finns en av nämnden fastställd och ett antal gånger reviderad "Policy för förskolebarn och elever i behov av särskilt stöd". I policyn görs en genomgång av aktuella styrdokument, elevhälsans uppdrag berörs liksom samverkan med barn- och ungdomspsykiatri (BUP), habiliteringen (HAB) och logopedmottagningen.

På enheterna finns det fastställda handlingsplaner i elevvårdsarbetet. Det gemensamma huvudsyftet är ärendets gång. På flera skolenheter finns också fastställda blanketter bland annat för pedagogisk utredning och anmälan till elevhälsan. Respondenterna menar att enheternas dokument är kända i verksamheten och att de följs i de flesta fall.

Resurser till särskilt stöd ingår i hög grad i ordinarie resursfördelning, i vilken man tar hänsyn till enheternas socio-ekonomiska struktur. Vid sidan av detta kan rektorerna ansöka om tilläggsbelopp, vilket primärt beviljas om orsakerna till elevens behov är av medicinsk karaktär. Förutom kurators och till stor del specialpedagogisk insats fördelas elevhälsans resurser ut per enhet efter beslut av verksamhetschef för elevhälsa.

För elever i behov av särskilt stöd vidtas en rad olika åtgärder. I hög grad handlar det om undervisning enskilt eller i mindre grupp av speciallärare eller specialpedagog. Andra åtgärder kan vara digitala hjälpmedel, studiehandledning på modersmål eller elevassistent. I Falun finns ingen centralt organiserad särskild undervisningsgrupp. På enskilda enheter finns dock dessa grupper som skapas efter beslut av rektor. Grundskolechefen menar att detta sker enligt gällande styrdokument.

Rektorerna och elevhälsans representanter tycker att det finns forum för samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. Hur arbetet fungerar i praktiken har respondenterna olika uppfattningar om. Klart framgår dock att elever som behöver insatser från barn- och ungdomspsykiatri inte får det. Väntetiden upplevs som mycket lång. På huvudmannanivå pågår ett omfattande arbete för att stärka samverkan mellan myndigheter kring elever i behov av särskilt stöd.

Jag bedömer att barn- och utbildningsnämnden i huvudsak, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående, i den form eller omfattning som vore den bästa.

Mot bakgrund av vår granskning påtalar vi att Barn- och utbildningsnämnden

- i sitt systematiska kvalitetsarbete ska följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det (3 kap. 8 § 3 st. och 4 kap. 5 §), och
- med fördel kan skapa gemensam rutin för arbetet med särskilt stöd för att säkerställa likvärdigheten (1 kap. 9 §).

I rapportens kapitel 5 framgår rekommendationer och slutsatser.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen arbetar med elever som är i behov av särskilt stöd, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Ett övergripande mål för samhället är att alla barn ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Föräldrarna har det grundläggande ansvaret. Men utöver det måste alla berörda myndigheter och andra samhällsorgan ta ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd. Ofta behövs samarbete för att kunna tillgodose barnens behov och det finns ett antal lagbestämmelser för att möjliggöra detta. De allra flesta barn i behov av särskilt stöd finns i förskolan och skolan. Skolan har därigenom unika möjligheter att i ett tidigt skede uppmärksamma barn i behov av särskilt stöd och erbjuda adekvata insatser och åtgärder.

En av skolans huvuduppgifter är att anpassa undervisningen så att varje elev får möjlighet att lära på det sätt som passar eleven bäst. Eleven har rätt att få det stöd och den stimulans som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots stöd och extra anpassningar inte kommer att nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen ska skolan ge eleven särskilt stöd. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Revisorerna bedömer utifrån sin riskbedömning att svårigheterna i skolsituationen beror på olika orsaker och ofta kan vara komplexa. Stöd och åtgärder ska i första hand ske inkluderande i den egna elevgruppen. Det är viktigt att stödbehovet upptäcks tidigt för att möjliggöra tidiga insatser och att det särskilda stödet är likvärdigt för eleverna i kommunen. Falu kommuns revisorer anser därför att kommunens insatser för elever i behov av särskilt stöd bör granskas.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. I projektet kommer särskild uppmärksamhet att riktas mot:

- Finns det ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd?
- Efterlevs aktuella rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram, genomföra och följa upp insatser?
- Hur avsätts resurser för barn i behov av särskilt stöd?
- Vilka insatser görs för elever som är i behov av särskilt stöd?
- Finns det särskilda undervisningsgrupper?

- Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

2.3 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 3, 7-11 §§
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Magnus Larsson har deltagit i sin roll som certifierad kommunal yrkesrevisor och kundansvarig. Rapporten är saklighetsgranskad av förvaltningschefen.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med Barn- och utbildningsnämndens ordförande, förvaltningschef, grundskolechef, verksamhetschef för elevhälsan, enhetschef för psykologer samt urval av rektorer, lärare och elevhälsopersonal.

3 Om särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas, enligt Skolinspektionen, "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande". I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen, trots att stöd har givits genom extra anpassningar, skall detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövligt". Om eleven behöver särskilt

stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med 3 kap. 9 § skollagen.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Huvudmannen måste ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Stödinsatser i utbildningen" (SKOLFS 2014:40) att "det är rektorn som ansvarar för att det finns fungerande rutiner på skolenheten för att utarbeta och dokumentera åtgärdsprogram. I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § SkoL) Det är angeläget att skolans personal är lyhörd inför vad eleven och vårdnadshavarna framför. Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig det.

4 Resultat av granskningen

Tabellen nedan visar måluppfyllelsen i tre mått i Falu kommuns skolor och genomsnittet i kommungruppen större städer och riket. I statistiken ingår alla elever, det vill säga även nyinvandrade och elever med okänd bakgrund.

| Måluppfyllelse grundskola | Genomsnittligt meritvärde | Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen | Behöriga till yrkesprogram |
|---------------------------|---------------------------|---|----------------------------|
| Falun, 2015/2016 | 221,1 | 79,4 % | 84,7 % |
| Falun, 2014/2015 | 207,2 | 76,2 % | 84,5 % |
| Större städer, 2014/2015 | 211,8 | 75,5 % | 83,9 % |
| Riket, 2014/2015 | 217,1 | 77,0 % | 85,6 % |

(Siris och jämförelsetal, Skolverket)

Av tabellen framgår att måluppfyllelsen i Falun ligger i paritet med kommungrupp och rike. I relation till läsåret 2014/2015 har måluppfyllelsen 2015/2016 ökat något. Om man exkluderar nyinvandrade och elever med okänd bakgrund blev drygt 90 procent behöriga till yrkesprogram och över 85 procent uppnådde kunskapskraven i alla ämnen.

Inför den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen enkäter bland elever i årskurs 5 och 9, personal och vårdnadshavare.¹ Resultaten presenteras per grupp och

¹ Se bland annat <https://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-Skolenkaten/skolenkaten-2015/skolenkaten-vt-2015/>, 2017-03-02 kl. 11:15

skola och jämförs med snittvärdet för enkätomgången.² Vårdnadshavarnas syn på om de anser sina barn "får den hjälp han eller hon behöver för att nå kunskapskraven" hamnar på ett snitt om 7,5, vilket är något under snittet för enkätomgången som hamnar på 7,7.³ När frågan formuleras som att "mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom" svarar drygt en fjärdedel att så är fallet, vilket är något under enkätomgångens snitt. Eleverna ger däremot en positiv bild. Femteklassarna instämmer (94 procent) i hög grad i påståendet att läraren hjälper dem när de behöver det. Indexvärdet hamnar på 8,6, vilket är detsamma som enkätomgångens snitt. För niondeklassarna är värdet lägre och hamnar på 7,4, vilket också är snittet för enkätomgången. Drygt tio procent av eleverna i årskurs nio tycker inte att läraren hjälper dem i skolarbetet när de behöver det.

Även stora delar av personalen har en positiv bild av deras förutsättningar att hjälpa elever som behöver det. Drygt en av fem lärare tycker dock inte att de har det och femton procent tycker inte att det utreds snabbt om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd, vilket är något under enkätomgångens snitt. Av vårdnadshavarna menade närmare 40 procent att skolan inte utredde barnets behov snabbt då det hade framkommit att barnet behövde särskilt stöd. Närmare var fjärde vårdnadshavare, vars barn hade varit föremål för utredning om behov av särskilt stöd, svarade att det inte utarbetades ett åtgärdsprogram. Elevhälsan menar att vårdnadshavarna inte alltid har information om vilket arbete som sker till stöd för barnet. Det är däremot viktigt att kommunicera med vårdnadshavarna. Även skollära menar att skolan kan bli bättre på att kommunicera det inledande stödet. De framför också att åtgärder som vidtas som extra anpassningar inte leder till åtgärdsprogram, vilket kanske inte vårdnadshavarna känner till.

4.1 Riktlinjer och rutiner

Vilket redan har framgått ovan är det rektor som ansvarar för att elever i behov av särskilt stöd får det. På huvudmannanivå finns en av nämnden fastställd och ett antal gånger reviderad "Policy för förskolebarn och elever i behov av särskilt stöd".⁴ I policyn görs en genomgång av aktuella styrdokument, elevhälsans uppdrag berörs liksom samverkan med barn- och ungdomspsykiatri (BUP), habiliteringen (HAB) och logopedmottagningen. I policyn framgår också att det för samverkan med BUP och HAB ska finnas en rutin samt att ett ärendes gång ska följa den rutin som nämnden har fastställt och att ärendegången ska följas upp i samband med årligt bokslut och verksamhetsberättelse.

² Med enkätomgång avses de skolhuvudmän hos vilka enkäterna genomfördes under samma period, det vill säga för Faluns del våren 2015.

³ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

⁴ Policyn är senast reviderad 2016-12-09

På enheterna finns det fastställda handlingsplaner⁵, rutiner⁶ eller arbetsgång i elevvårdsarbetet⁷. Dokumenten är av olika karaktär och mer eller mindre omfattande. Det gemensamma huvudsyftet torde ärendets gång vara. En annan gemensam nämnare är att elevhälsan omnämns. På flera skolenheter finns också fastställda blanketter bland annat för pedagogisk utredning och anmälan till elevhälsan.

Respondenterna menar att enheternas dokument är kända i verksamheten och följs i de flesta fall. Elevhälsan tycker att lärarna idag arbetar mer lika än de gjorde förut, men det kan se olika ut mellan enheterna, menar de. En gemensam central rutin skulle stödja likvärdigheten, menar de. Både förvaltningschef och grundskolechef påpekar att rutinerna för arbete med särskilt stöd borde utarbetas centralt, dels skulle dokumenten se likadana ut, dels skulle förutsättningar för ett korrekt och likvärdigt arbetssätt stärkas.

Även i skolhälsovårdens verksamhetsprogram, reviderad 20160219, framgår ett ärendes gång. De på olika enheter och i elevhälsan fastställda arbetsgångar följer i stort samma mönster. Det handlar om att läraren som är ansvarig för eleven vidtar de första åtgärderna och informerar vårdnadshavarna vid behov. Nästa steg är kontakt med lärarkolleger i arbetslag. Om det finns behov av insatser från elevhälsan anmäls detta till elevhälsogruppen (EHG), vilken består av rektor och representanter för elevhälsans olika kompetenser primärt kurator, skolsköterska och lärare med specialpedagogisk kompetens. Två gånger per termin deltar också skolpsykolog och på vissa enheter skolläkare eller annan personal från den centrala elevhälsan.

4.2 Resurser

Ordförande i nämnden menar att resurserna i så hög grad som möjligt ska fördelas ut genom elevpeng till respektive rektor att förfoga över. Det är rektor som har ansvar för sin skolenhet och måste därför ha resurserna. Denna uppfattning delas av förvaltningschef och grundskolechef.

Resurserna fördelas ut till respektive skolenhet i en modell som tar hänsyn till enheternas socio-ekonomiska struktur. Strukturen bedöms utifrån vårdnadshavarnas utbildningsnivå och om eleven har utländsk bakgrund. Rektorerna har förtroende för modellen, men menar samtidigt att de har svårt att bedöma förutsättningarna för rektorer på andra enheter.

På central nivå finns avsatta medel för tilläggsbelopp. De kommunala skolenheterna kan ansöka om stöd på samma sätt som fristående enheter. Beslut efter ansökan fattas av myndighetscontroller. Förvaltningschefer informerar att detta kommer att förändras så att grundskolechefen i framtiden beslutar. Tilläggsbelopp tilldelas primärt för elever med större medicinska behov. Rektorerna är på det klara med att det ställs höga krav för att få del av medlen, men menar också att grunderna för fördelningen är otydlig. Under 2016 inkom det ansökningar motsvarande 20 miljoner kronor; för att möta detta behov fanns det 8,9 miljoner kronor avsatta. Rektorerna menar att resurserna inte räcker. Chefstjänstemännen ifrågasätter om modellen med tilläggs-

⁵ T.ex. Björkhagsskolan, Liljansskolan och Toftaskolan

⁶ T.ex. Västra skolan.

⁷ T.ex. Slättaskolan, Svärdsjöskolan

belopp för de kommunala enheterna är ändamålsenlig. De påtalar vikten av att resurser för insatser för elever i behov av särskilt stöd finns hos rektor och att resursfördelningsmodellen är sådan att den ger incitament till att inte bara titta på insatser på individnivå utan i högre grad på grupp- och organisationsnivå.

Elevhälsan är i hög grad organiserad på central nivå. Under förvaltningschefen finns verksamhetschefen för elevhälsan placerad. Hon är bland annat chef för skolläkare, skolsköterskor, samordnare för konsultationsteam och enhetschef med ansvar för skolpsykologer, talpedagog och centralt placerade specialpedagoger. Ansvaret för kuratorer och de flesta specialpedagoger och speciallärare är respektive rektor. Organisation upplevs i stort som ändamålsenlig och ger förutsättningar för en likvärdig elevhälsa på alla skolenheter. Kuratorerna menar dock att deras yrkesgrupp borde vara placerad under elevhälsochefen. Verksamhetschefen för elevhälsan fördelar skolläkar- och skolsköterskeresurs ut på enheterna inför varje läsår. Rektorerna skulle gärna se att elevhälsans personal var underställd dem, men tycker ändå att det fungerar förhållandevis bra och tycker bland annat att psykologernas arbete ut mot skolenheterna har blivit bättre. De tycker till exempel att det är bra att varje skola är kopplad till en skolpsykolog.

Rektorerna tycker att resurserna ger dem förutsättningar att driva sin verksamhet och besluta om särskilt stöd, men om de finge en resursförstärkning skulle de inte ha några problem med att använda de till åtgärder som skulle förbättra insatserna för elever i behov av särskilt stöd. Rektorerna gör kontinuerligt justeringar i sina resursfördelningar, men det ekonomiska utrymmet för riktade insatser är begränsat under året. I intervjuer framgår att Falu kommuns beslut om rätt till heltid kan skapa bekymmer för rektorerna. Assistenten och studiehandledare som behövs på deltid, anställs på heltid, men det finns inte alltid arbete för dem. Kostnaderna drar iväg och arbetsuppgifterna kan bli konstruerade. Det borde finnas en större flexibilitet i anställningsformer, menar några rektorer.

Statsbidragen till lågstadiet har underlättat arbetet, menar rektorerna. Samtidigt ser de att ytterligare resurser till mellanstadiet skulle underlätta arbetet där.

4.3 Stödinsatser

Det som före 1 juli 2014 var särskilt stöd är idag alltså extra anpassningar och särskilt stöd. Denna granskning berör särskilt stöd och de åtgärder som behöver vidtas ska finnas med i ett åtgärdsprogram. I intervjuer framkommer att det inte alltid är helt tydligt vad som är extra anpassning och särskilt stöd. Det är ett utvecklingsområde att hitta gränsen mellan stöd, extra anpassningar och särskilt stöd, menar intervjuade specialpedagoger/speciellärare. Det finns en risk för att extra anpassningar inte följs upp tillräckligt. Överlag finns det förutsättningar att fokusera mer på uppföljning och utvärderingar av vidtagna insatser för att veta att de leder dit det är tänkt, annars måste andra åtgärder vidtas, menar de. Lärare menar också att de kontinuerligt sätter in och förändrar extra anpassningar, men att när de bedömer att det inte räcker kan det dröja tills åtgärder vidtas på rektornivå.

Elever i behov av stöd, extra anpassningar eller särskilt stöd uppmärksammas vanligen av lärare i undervisning eller genom screeningar (diagnoser) som görs i svenska och

matematik. Även de nationella proven som nu genomförs även i de lägre årskurserna gör att elever som kan vara i behov av särskilt stöd uppmärksammas.

I Falun finns ett digitalt system, Unikum, i vilket lärarna dokumenterar elevers kunskapsutveckling och insatser som görs. Tillgång till uppgifterna har förutom läraren också eleven och vårdnadshavarna. Rektorer påtalar vikten av god kontakt och samverkan med vårdnadshavarna för att nå goda resultat i skolan.

Nedan följer i punktform exempel på insatser som görs för elever i behov av särskilt stöd.

- Lässtöd i olika former med speciallärare/specialpedagog eller annan lärare. Eleverna kan få arbeta med olika läsprogram t.ex. Wolf. Det har ofta initierats redan som extra anpassningar Sedan bedömningsstöden kom har det underlättat arbetet.
- Digitala hjälpmedel. Det finns tekniska hjälpmedel på skolorna, men inte en dator/ipad per elev. Omfattningen av teknisk utrustning skiljer sig mellan olika enheter, enligt intervjuade lärare. Huruvida en elev snabbt eller inte får tillgång till tekniskt hjälpmedel kan bero på totalbehov på enheten och andra enhetsspecifika orsaker. Val av tekniskt hjälpmedel beror på vilka behov som eleverna har. Trådlöst nätverk finns och fungerar bra på de flesta enheter. Samarbetet med IT-kontoret fungerar bra.
- Mjukvara till datorer. Det finns grupplicenser på huvudmannanivå, som respektive skolenhet kan få tillgång till genom specialpedagog med digitaliseringsansvar på den centrala elevhälsan.
- Undervisning i liten grupp eller ensam vid kortare tid. I vissa fall kan eleven vara med på klass- eller ämneslärarens genomgång och sedan fortsätta arbetet i en annan lokal med personal.
- Undervisning med specialpedagoger i mindre grupp parallellt med ordinarie lektioner i svenska, engelska och matematik.
- Arbete i mindre grupper med hjälp av assistenter och fritidspedagoger.
- Samtalsstöd primärt med kurator, skolsköterska eller skolläkare.
- Stöd från central elevhälsa genom handledning till arbetslag. Det kan till exempel handla om kompetens kring tal/syn/hörsel.
- Kompetensutveckling för lärare så att de kan möta elever med olika behov och kunna använda tekniska hjälpmedel.
- Studiehandledning på modersmål. De flesta elever som behöver studiehandledning kan få det, men inte alltid så mycket som eleven behöver. Insatserna anpassas efter behov. Studiehandledning kan inte ges i alla språk. Det är svårt att hitta kompetent personal i thailändska och tigrinja, säger någon rektor. Även i somaliska och arabiska skulle de behöva mer insatser, säger en annan. Lärare i svenska som andraspråk går nog in och stödjer om det saknas studiehandledning, menar elevhälsan. Högstadierektorerna menar att

studiehandledning erbjuds i hög grad, men kvaliteten kan ibland ifrågasättas. Studiehandledarna har inte alltid tillräckliga kunskaper för sitt uppdrag.

Det är viktigt att samverkan fungerar mellan studiehandledare och lärare, vilket det inte alltid gör. Intervjuade lärare menar att studiehandledningen har förutsättningar att utvecklas om studiehandledarna och lärarna hade tid att planera tillsammans.

- Elevassistent (ibland benämnd resursperson) knuten till elev. Även här brister det i möjlighet till planering mellan lärare och resursperson, menar lärarna. Assistenten borde vara med i lärarens arbetslag. Assistenten avsätts vanligen till elever som behöver stöd under hela dagen samt till elever som behöver fysiskt stöd. Assistenten får handledning av speciallärare/lärare, men i vissa fall borde elev få stöd av pedagog istället för assistent. Assistenterna anställs av rektor.
- Elevassistenter som kopplas till en elev, men som kan användas till flera.
- På små enheter ges stödet av specialpedagog den dag vederbörande är närvarande.

Elevhälsans personal menar att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den form eller den omfattning som vore den bästa. Det kan handla om att stöd ges av elevassistent i stället för specialpedagog eller att studiehandledning på modersmål inte kan ges eller inte ges i den omfattning som behövs.

Lärarna menar att alla elever inte får det stöd som de skulle behöva. Någon menar att åtgärdsprogrammen följs, men att man väljer att inte skriva sådant som man vet inte går att genomföra. Liksom elevhälsans personal menar lärarna att det kan brista i form och omfattning. En ändlig resurs måste användas där behoven är som störst. Lärarna menar också att elevhälsan är till stor hjälp och tillmötesgående, men att det kan ta tid innan de kan påbörja sina insatser.

Rektorerna menar att elever i behov av stöd får det, men delar i stort bilden som elevhälsan och lärarna ger att insatser måste prioriteras.

Ett stort problem som också påverkar elevernas måluppfyllelse är lokalbristen. På många enheter sätter trångboddheten gränser för vilket stöd som elever kan ges. Både rektorer och lärare efterfrågar mindre lokaler som kan användas för elever som behöver en annan undervisningsmiljö än vad det ordinarie klassrummet kan erbjuda. Nämndens ordförande delar kritiken från rektorer och lärare. En huvudprocess fokuserar på lokalförsörjningen inom nämndens område. Fastighetsbeståndet är ålderdomligt och dåligt underhållet och detta samtidigt som elevantalet i skolorna ökar, påpekar ordföranden.

Även på huvudmannanivå bedrivs ett omfattande arbete för att stärka förutsättningarna att varje elev ska nå målen för utbildningen. Förvaltningschefen påtalar att fokus inte bara får finnas på individnivå utan också på strukturnivå, det vill säga organisation, samverkan mellan myndigheter och hur resurser används och fördelas. Om dessa insatser redovisas kort under kapitel 4.5 Samverkan.

4.4 Särskilda undervisningsgrupper

Utgångspunkt för särskilt stöd är att den ska ges inkluderande, det vill säga i så hög grad som möjligt i den elevgrupp som eleven tillhör. Skulle det vara så att detta av särskilda skäl inte fungerar får rektor besluta om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. (SkolL 3 kap. 11 §) Beslut enligt denna paragraf måste fattas av rektor och får inte delegeras. Beslut kan inte fattas med mindre än att andra alternativ har provats. Syftet med särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning är att tillgodose de behov som eleven har för att nå målen med utbildningen. Rektor måste följa upp beslutet för att skaffa sig en aktuell bild av elevens studiesituation och eventuellt besluta om att låta eleven helt eller delvis återgå till undervisning i den ordinarie elevgruppen. (Se vidare Skolinspektionens Kunskapsöversikt särskilt stöd i form av enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp, Dnr 400-2013:3681) En särskild undervisningsgrupp skulle, enligt Skolinspektionen, kunna utgöras "av elever med liknande neuropsykiatriska funktionshinder som Asperger syndrom och ADHD". Undervisningen kan bedrivas av särskilt utbildade lärare och lektionerna anpassas till gruppens/elevens särskilda behov.

I Falu kommun finns ingen centralt placerad särskild undervisningsgrupp och nämnden har inte heller givit förvaltningen något uppdrag att skapa någon, enligt nämndens ordförande. Någon lärare menar att det i Falun är tabu att tala om särskild undervisningsgrupp; alla elever ska inkluderas i ordinarie klass. Ett par rektorer känner igen sig i denna bild. De tycker att förvaltningens motstånd mot särskilda undervisningsgrupper inte bygger på individens behov. Lärare ger också uttryck för att det finns elever som behöver en annan studiemiljö för att nå sina mål. Det behövs andra lokaler och mer lärarresurs för att möta dem. Särskild undervisningsgrupp finns på några skolenheter. Rektorerna menar att det i hög grad handlar om grupper som skapas efter behov, inte att det är mer eller mindre permanenta grupperingar. Rektorerna menar att de är trygga i när undervisning utanför klassrummet ska bedömas som undervisning i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Grundskolechefen menar att beslutsgången fungerar och att rektorerna är medvetna om vad som gäller.

Vilket redan har framgått ovan har både rektorer och lärare framfört att det för alla elever inte är den bästa lösningen att läsa i en ordinarie klass. De skulle vara behjälpta av undervisning i mindre grupp av särskilt utbildad personal.

4.5 Samverkan

Vid nämndens sammanträde i augusti 2016 informerade elevhälsans verksamhetschef om en överenskommelse kring barn och ungas psykiska ohälsa/psykiska funktionsnedsättningar som ska tas fram mellan Falu kommun och Landstinget Dalarna.⁸ Dokumentet är framtaget i enlighet med beslutet och "Policy för förskolebarn och elever i behov av särskilt stöd". I policyn framgår också att "elevhälsans verksamhet bygger på samarbete och samverkan med personal inom samtliga skolformer och elevhälsans olika yrkeskategorier. Även samverkan med externa

⁸ BUN0158/16-624, 2016-08-24 §84

verksamheter ingår, t.ex. Logopedmottagningen, BUP och HAB.” Nämnden beslutade också att effekterna av samarbetet ska åiterrapporteras till nämnden senast i juni 2017.

En samordnare är anställd sedan januari 2017. Hennes tjänst finansieras till lika delar av Barn- och utbildningsnämnden, Socialnämnden, Landstinget Dalarna och Samordningsförbundet Finsam Falun. Både nämndens ordförande och intervjuade representanter för elevhälsan ser positivt på denna insats. Arbetet har påbörjats med en pilotskola, men målsättningen är att alla skolor ska finnas med. Från och med höstterminen 2017 är tanken att alla högstadieskolor ska vara involverade.

Ett nytt projekt som benämns ”Skottlandsmodellen” och som bygger på att insatser för barn och ungdomar i behov av stöd ska göras utifrån ett samhällsperspektiv, inte utifrån ett skolperspektiv, socialtjänstsperspektiv eller sjukvårdsperspektiv, har initierats och påbörjats. Stuprören ska bort, menar förvaltningschefen. Elev och vårdnadshavare ska få en kontaktperson i förhållande till samhället. Det handlar, enligt nämndens ordförande, om att ”Getting it right for every child”. Primärt handlar det om samverkan mellan förskola, skola, hälsovård, socialtjänst, psykiatri och polis. Det finns en styrgrupp med representanter för den högsta politiska ledningen i kommunen och landstinget. En samordnare ska anställas och man planerar för en pilotskola till hösten, enligt förvaltningschefen.

Rektorerna och elevhälsans representanter tycker att det finns forum för samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatrin. Rektorerna pekar på vikten av att fokusera på samverkan och inte på vad de andra samverkanspartnerna borde göra. Intentionerna att stödja elever i behov är goda hos alla parter, men ändå hamnar mycket på skolans lott. I samtal med socialtjänsten kan man vara överens om vilka åtgärder som ska vidtas, men inte vem ska betala. Barn- och ungdomspsykiatrin har inte resurser/personal att ta emot elever i den takt som de skulle behöva, vilket betyder att skolan får göra så gott den kan med den kompetens som finns där. Intervjuade lärare och specialpedagoger/speciallärare har olika erfarenheter av samverkan med barn- och ungdomspsykiatri, habilitering och socialtjänst. Någon menar att samarbetet har utvecklats till det positiva, medan en annan inte delar denna bild.

Samtalsmottagning för Barn och Unga är en del av primärvården och delfinansieras av kommun och landsting. Mottagningen har funnits i fyra år och fungerar bra, enligt elevhälsan. Det händer dock att de inte tar emot elever i behov av specialistvård och eftersom inte heller BUP gör det av resursbrist finns ansvaret för stödet kvar på skolan.

I kommunen finns också ett närvaroteam som arbetar för att säkra skolplikten och stödja hemmasittare att komma tillbaka till skola. Enligt nämndens ordförande finns det 60-70 hemmasittare i Falu kommun. Nämnden har givit förvaltningen i uppdrag att se över hur kommunen arbetar med skolpliktsbevakning. I intervjuer framgår hur viktigt arbetet med att få hemmasittare till skolan är, samtidigt pekar man på att skolan inte har förutsättningar att komma till rätta med problemet själva. Här krävs också insatser av socialtjänst och landsting.

Förut fanns det ett gott samarbete genom inarbetade kontakter mellan kända poliser och skolan, menar högstadierektorerna. Det var ett mycket angeläget samarbete och det fungerade mycket bra, men idag har det upphört. Polisen har inte längre resurser att komma ut och arbeta förebyggande på skolorna, menar grundskolechefen. Han

sitter själv i Brottsförebyggande rådet och är tacksam för den kontaktyta med polisen som skolan kan få där.

5 Slutsats och rekommendationer

På nämndnivå finns en fastställd "Policy för förskolebarn och elever i behov av särskilt stöd". Rutiner för att upptäcka dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd finns på varje skolenhet. Dokumenten utgår från statliga styrdokument och allmänna råd. Respondenterna menar att rutinerna är kända och följs i organisationen. På huvudmannanivå kan man med fördel ge enheterna stöd genom skapande av gemensamma riktlinjer.

Det framgår att det inte är enkelt att avgöra skillnaden mellan stöd, extra anpassningar och särskilt stöd. Uppföljning och utvärdering av insatserna och deras konsekvenser bör stärkas. I Skolinspektionens enkäter framgår att vårdnadshavare inte alltid uppfattar att särskilt stöd sätts in tillräckligt snabbt eller att åtgärdsprogram upprättas. Intervjuade rektorer och elevhälsopersonal menar att så kan vara fallet, men att skolan också kan ha brustit i sin information till vårdnadshavarna, inte minst vad gäller innebörden av begreppen extra anpassningar och särskilt stöd. Informationen till vårdnadshavarna om skollagens skrivning om elevers utveckling mot målen och skolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd kan stärkas och tydliggöras.

Nämndens resurser fördelas i hög grad ut till rektorerna genom elevpeng, som fastställs med hänsyn till respektive skolenhets socio-ekonomiska struktur. Elevhälsan finansieras delvis genom centrala medel till den centrala elevhälsan som bland annat omfattar elevhälsans medicinska och psykologiska insats samt till viss del den specialpedagogiska insatsen. På central nivå finns också medel avsatta för tilläggsbelopp, som rektorerna kan söka till elever med primärt medicinska behov. Rektorerna menar att de i huvudsak ges förutsättningar att besluta om särskilt stöd, även om ytterligare resurser skulle kunna stärka verksamheten på det sätt som den statliga lågstadiesatsningen upplevs ha gjort.

En rad olika insatser görs för elever i behov av särskilt stöd. Det kan handla om stöd i läsinlärning eller matematik av specialpedagog eller speciallärare, digitala hjälpmedel, undervisning i mindre grupp, samtalsstöd av personal inom elevhälsan och studiehandledning på modersmål. Elever i behov av särskilt stöd får det. Med det framgår att det kanske inte alltid är i den form eller i den omfattning som bedömts vara mest ändamålsenlig. Insatserna kan inte alltid heller sättas in omgående.

Det finns ingen central särskild undervisningsgrupp. På några enheter finns särskilda undervisningsgrupper för den egna enhetens elever. Det har framgått att elever som skulle behöva undervisning i mindre grupp under kortare eller längre tid inte får det. Eleverna, vars måluppfyllelse skulle gynnas bäst av undervisning i enskild undervisningsgrupp eller särskild undervisningsgrupp, ska ges detta särskilda stöd.

Samverkan sker primärt med socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri och habilitering. Bilden av hur samverkan fungerar skiljer sig något åt. Risken för att en elev i behov psykiatriskt stöd inte får det inom rimlig tid är påtaglig. Insatserna som kan göras inom

primärvården är mycket angelägna, men när deras åtgärder inte räcker till kan skolan istället för barn- och ungdomspsykiatri få ta ansvar.

På huvudmannanivå bedrivs också ett aktivt arbete för att stärka stödet/det särskilda stödet kring elever med mer komplex behovsbild. Det handlar i hög grad om att den enskilde inte ska behöva ha olika kontakter ut mot olika myndigheter, utan att skola, socialtjänst och landstingets verksamheter ska tänka tillsammans och verka gemensamt utifrån de olika myndigheternas kompetenser för elevens bästa.

Jag bedömer att barn- och utbildningsnämnden i huvudsak, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående, i den form eller omfattning som vore den bästa. Nämnden ska i sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp vari bristerna består och vidta lämpliga åtgärder. Genom införande av gemensamma rutiner för arbetet med särskilt stöd kan förutsättningar för en likvärdig skola stärkas inte minst utifrån förhållandet mellan extra anpassningar och särskilt stöd.

Jag ser särskilt positivt på att huvudmannen i samverkan med andra myndigheter verkar för insatser för elever i behov av särskilt stöd på organisationsnivå.

Mot bakgrund av vår granskning påtalar vi att Barn- och utbildningsnämnden

- i sitt systematiska kvalitetsarbete ska följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det (3 kap. 8 § 3 st. och 4 kap. 5 §), och
- med fördel kan skapa gemensam rutin för arbetet med särskilt stöd för att säkerställa likvärdigheten (1 kap. 9 §).

KPMG, dag som ovan

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor