

Mölnbals stad

Granskning av nya förutsättningar för elever och skolpersonal i den nya organisationen

Särskild inriktning: barn i behov av särskilt stöd



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning.....	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	3
2.3. Avgränsning.....	4
2.4. Revisionskriterier	4
2.5. Metod.....	4
2.6. Ansvarig nämnd.....	5
3. Övergripande styrning och uppföljning	6
3.1. Målstyrning	6
3.2. Systematiskt kvalitetsarbete.....	7
3.3. Handlingsplan	8
3.4. Bedömning	10
4. Insatser och resurser till barn i behov av särskilt stöd.....	11
4.1. Elevhälsa	11
4.2. Särskilt stöd i samverkan	11
4.3. Insatser på enhetsnivå.....	12
4.4. Särskild undervisningsgrupp	13
4.5. Resursfördelningssystemet.....	13
4.6. Bedömning	14

Bilagor:

Bilaga 1 Dokumentförteckning

1. Sammanfattning

EY har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad att genomföra en granskning av nya förutsättningar för elever och skolpersonal i den nya organisationen med särskild inriktning på verksamheten för barn och elever i behov av särskilt stöd. Granskningen har syftat till att kartlägga i vilken utsträckning skolnämnden har vidtagit åtgärder för att säkerställa att elever i behov av särskilt stöd tillförs de resurser som erfordras för att uppnå skollagens mål och uppdrag. Nedan följer en sammanfattning av det resultat som framkommit i granskningen.

Av vad som framkommit i granskningen har skolnämnden bedrivit en ändamålsenlig uppföljning utifrån den handlingsplan som tagits fram i samband med inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla. Uppföljningen utifrån handlingsplanen har skett strukturerat och kontinuerligt. Uppföljningen utifrån handlingsplanen har även inneburit uppföljning av berörda elever och personal.

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att det finns brister i hur nämnden i övrigt styr och följer upp verksamheten. Vi bedömer att det är otydligt på vilket sätt som nämndens antagna mål och verksamhetsplan utgör underlag för enheternas verksamhetsplaner. Vi bedömer även att det saknas tydliga analyser av enheternas förbättringsområden samt systematik i hur identifierade förbättringsområden utgör underlag för planering av verksamheten. Trots att nämnden har antagit ett dokument som beskriver hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas bedömer vi att det saknas en systematiskt samlad kvalitetsuppföljning av skolverksamheten. Därmed bedömer vi att det finns brister i nämndens målstyrning och i nämndens ansvar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

I syfte att säkerställa att det stöd och de resurser som tillhandahålls de barn och elever som är i behov av särskilt stöd är uppföljning och utvärdering av insatserna centrala. Av granskningen framkommer att denna typ av uppföljning saknas på central nivå. Bedömningen görs att nämnden bör säkerställa en tydlig styrning, ledning och uppföljning av hela arbetsgången avseende barn i behov av särskilt stöd.

Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till skolnämnden:

- ▶ Säkerställa en tydlig målstyrning- och uppföljningskedja från nämndsnivå till enhetsnivå
- ▶ Säkerställa att analyser och förbättringsområden som identifieras i verksamhetsuppföljningar utgör underlag för planering av verksamheten
- ▶ Säkerställa ett enhetligt system och implementering av ett systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Säkerställa en tydlig styrning, ledning och kontroll av hela arbetsgången avseende verksamheten kring barn i behov av särskilt stöd. I detta arbete är framtagandet och implementeringen av elevhälsoplanen en väsentlig del
- ▶ Tydliggöra former för uppföljning av det särskilda stödet som ges i syfte att synliggöra utvecklingsområden som kan finnas i samtliga delar av processerna

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I samband med införandet av åtgärder enligt ny skollag (2010) antog skolnämnden ett politiskt inriktningsbeslut "En skola för alla - en inkluderande lärandemiljö" som utgår från att skolans utvecklingsarbete handlar om samtliga elever. Skolförvaltningen har därefter tagit fram en långsiktig handlingsplan med fokus på kompetensutveckling för alla medarbetare till stöd för implementeringsarbetet. Det pågående utvecklingsarbetet innebär ändrade arbetsformer för elever, rektorer, lärare och övrig personal. Det har fokus på pedagogisk utveckling, lärandemiljöer och bemötande.

Som en del i nämndens utvecklingsarbete har de så kallade resursskolorna avvecklats, vilket förändrat förutsättningar och skolmiljön för elever med behov av särskilt stöd. Eleverna har slussats ut i ordinarie grundskolor för att inkluderas i den vanliga undervisningen. Minskade ekonomiska ramar till grundskolan påverkar också möjligheten att erhålla resurser för stöd till barn i behov av särskilt stöd. Specialpedagogiska tjänster och kompetens inom området har försvunnit och revisionen ser en risk att det pedagogiska arbetet har ett försämrat stöd.

De förtroendevalda revisorerna har i sin riskanalys identifierat att organisationsförändringar och förändringar i skollagen avseende uppdrag, ansvar och nya arbetsformer kan påverka arbetsmiljön negativt. Stora barngrupper i skolan, hög arbetsbelastning och stora krav på att lärarna ska räcka till för alla vilket kan framkalla negativ stress. Risk finns därmed att barn med behov av särskilt stöd inte erbjuds ändamålsenligt stöd för att nå de kunskapskrav som enligt lag ska uppnås.

Enligt skollagen 3 kap. 7 -10 §§ ska det anmälas till rektor om det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av detta åtgärdsprogram ska det framgå vilka behoven är och hur de ska tillgodoses, samt hur de ska utvärderas. Åtgärdsprogrammet ska beslutas av rektor. Det särskilda stödet ska ges i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

I skollagen 2 kap. 25 § framgår att det ska finnas en "elevhälsa" på skolor som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att kartlägga i vilken utsträckning skolnämnden har vidtagit åtgärder för att säkerställa att elever med särskilda behov får det stöd och tillförs de resurser som erfordras för att uppnå skollagens mål och uppdrag. Granskningen ska också åskådliggöra de åtgärder som nämnden vidtagit för att kompensera lärare, rektorer och övrig skolpersonal för förändrade arbetsuppgifter och utökat ansvar.

Utifrån syftet har granskningen inriktats på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har skolnämnden en ändamålsenlig styrning och intern kontroll som säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får förutsättningar att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läro-

planen och nå de kunskapskrav som minst ska uppnås enligt skollagens krav?

- ▶ Har skolnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av tilldelade resurser för barn med särskilda behov så att de utnyttjas så effektivt som möjligt i relation till uppdrag och mål i skollagen?
- ▶ Vilka resurser och möjligheter har skolnämnden givit de elever från den tidigare resursskolan för att säkerställa att de uppnår kunskapskraven?
- ▶ Hur arbetar skolnämnden med att följa upp och utvärdera de förändringar i arbetssätt som skett till följd av införandet av ny skollag, nämndens inriktningsbeslut och handlingsplan för kompetensutveckling av lärare, rektorer och övrig skolpersonal?
- ▶ Hur säkerställs en kontinuerlig uppföljning och analys av den handlingsplan för mer inkluderande lärmiljö som upprättats?
- ▶ Har skolnämnden säkerställt och tillvaratagit/utnyttjat den erfarenhet och specialkompetens som utvecklats hos den tidigare resursskolans personal?

2.3. Avgränsning

Granskningen avser att undersöka hur skolnämnden säkerställer att barn i behov av särskilt stöd för det stöd och resurser som krävs för att uppnå skollagens mål och kunskapskrav kopplade till revisionskriterierna. Granskningen ska även bedöma om de samlade resurserna används på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen omfattar också att åskådliggöra om de förändringar som beslutats implementerats och om skolnämnden vidtagit åtgärder för att säkerställa en god arbetsmiljö. Val av skolor har skett i samråd med de förtroendevalda revisorerna.

2.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för denna granskning har utformats med utgångspunkt från:

- ▶ Kommunallagen 9 kap 9 §
- ▶ Skollagen 3 kap 6-12 §§ om allmänna bestämmelser om särskilt stöd
- ▶ Relevanta styrdokument och reglementen.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med företrädare för verksamheten och skolnämnden. Granskade dokument framgår av bilaga 1. Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Skolnämndens presidium
- ▶ Förvaltningschef skolförvaltningen

- ▶ Chef för den centrala elevhälsoorganisationen
- ▶ Verksamhetschef skola
- ▶ Kvalitetsledare
- ▶ Tre rektorer inom grundskolan

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2.6. Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar skolnämnden.

3. Övergripande styrning och uppföljning

I detta avsnitt behandlas huvudmannens övergripande styrning och uppföljning av verksamheten kring barn i behov av särskilt stöd.

3.1. Målstyrning

Skolnämndens främsta styrmedel utgörs av budget och verksamhetsplan. Av nämndens verksamhetsplan framgår de mål som kommunfullmäktige har antagit för verksamheten. Nämnden har även formulerat egna mål för verksamheten. Nämndens antagna mål för grundskolan med tillhörande kvalitetsindikatorer är följande:

Nämndens mål	Kvalitetsindikatorer
Måluppfyllelse i skolorna ska öka	Slutbetyg, andelen elever som når alla kunskapskrav
Eleverna upplever att skolan är meningsfull	Elevenkät, andel elever som svarar positivt på frågan "skolarbetet gör mig så nyfiken/intresserad att jag får lust att lära mig mer"
Olovlig frånvaro ska minska	Olovlig frånvaro antal timmar
Karriärtjänster ska inrättas	Karriärtjänster, antal tjänster

Utöver kommunfullmäktiges prioriterade mål och de mål som nämnden antagit för verksamheten anges ett antal övergripande mål för verksamheten i verksamhetsplanen. Det framgår inte om det är kommunfullmäktige eller nämnden som har antagit dessa mål. Ett övergripande mål för förskola och pedagogisk omsorg är att barn som av psykiska, fysiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges den omsorg som speciella behov kräver. Det framgår inte av nämndens verksamhetsplan hur detta mål ska mätas. Liknande övergripande mål för grundskolan avseende barn i behov av särskilt stöd saknas i nämndens verksamhetsplan. Det framgår dock att grundsärskolan ska ge elever med utvecklingsstörning anpassad utbildning som ger kunskaper och värden och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa. Det framgår inte hur målet ska mätas eller följas upp.

Enligt intervjuer ska enhetsspecifika verksamhetsplaner arbetas fram utifrån nämndens verksamhetsplan. Inom ramen för granskningen har vi delgivit verksamhetsplaner från tre olika grundskoleenheter. Granskningen visar att utformningen av enheternas verksamhetsplaner varierar i stor utsträckning. Målkedjan framgår inte på ett tydligt sätt och det är oklart hur nämndens mål har brutits ned på enhetsnivå. Det är otydligt hur föregående års identifierade förbättringsområden utgör underlag för enheternas verksamhetsplaner.

Enligt stadens styrkedja ska nämndens verksamhetsplan följas upp genom delår- och årsrapporter. Av delårsrapport per 2013-08-14 (dnr 215/13-15) framgår uppföljning av kommunfullmäktiges mål. Uppföljning och analys utifrån nämndens samtliga antagna mål redogörs inte för i delårsrapporten.

Av intervju med verksamhetschef för grundskola framkommer att rektorer rapporterar in sina respektive verksamhetsberättelser årligen. För upprättande av verksamhetsberättelse finns en mall framtagen. Av mallen framgår vilken information som efterfrågas. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av utvalda enheters verksamhetsberättelser. Av dokumenten framgår bland annat uppföljning av elevernas kunskapsresultat i förhållande till läroplanen och beskrivning av hur verksamheten följs upp och utvärderas. Omfattning och kvalitet avse-

ende analys och förslag på förbättringsåtgärder varierar mellan enheternas uppföljning. I en av de granskade verksamhetsberättelserna framgår en analys av arbetet med barn i behov av särskilt stöd vilket utblir i de övriga två. En redovisning av antalet elever med åtgärdsprogram framgår av samtliga tre verksamhetsberättelser. I övrigt saknas helt uppföljning av enheternas arbete med barn i behov av särskilt stöd. Av mallen för utformning av verksamhetsberättelserna framgår inte att sådan uppföljning ska göras.

3.2. Systematiskt kvalitetsarbete

En betydande förändring som den nya skollagen har medfört är att kraven på skolplaner och kvalitetsrapporter tagits bort till förmån för det som i lagen benämns som ett systematiskt kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet innebär att varje huvudman inom skolväsendet systematiskt och kontinuerligt skall planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet skall vara att samtliga mål som finns för utbildningen och i andra föreskrifter som gäller för verksamheten uppfylls.

En rapport för systematiskt kvalitetsarbete inklusive självvärdering finns antagen av skollagen daterad 2013-03-19. Rapporten beskriver vad ett systematiskt kvalitetsarbete innebär samt huvudmannens ansvar för det systematiska förbättringsarbetet. Bilagt rapporten finns de mål som framgår av verksamhetsplanen, internkontrollplanen, nämndens löpande uppföljning, information om synpunkter och klagomål på verksamheten samt beskrivning av fördjupade dialoger med verksamheten. Dialogerna sker genom planerade besök vid skolenheterna. Underlag för dialogerna anges vara skolinspektionens iakttagelser, verksamhetsplan samt den GR-gemensamma brukarenkäten som genomförs en gång varje år.

Av intervjuer med förvaltningschef framkommer att det systematiska kvalitetsarbetet ännu inte är implementerat. Rektorerne uppger att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete på deras respektive enheter. Vi har delgivit dokumentation som beskriver en av enheternas systematiska kvalitetsarbete. Granskningen visar dock att det inte finns en enhetlig systematik i hur kvalitetsarbetet bedrivs, eller hur respektive enhets kvalitetsarbete samlas in och analyseras på en allokerad nivå och används till utveckling av verksamheten på central nivå. Vi har inte kunnat verifiera hur dokumentet för ett systematiskt kvalitetsarbete som nämnden har antagit har implementerats på enhetsnivå.

Bilagt rapporten om ett systematiskt kvalitetsarbete finns en internkontrollplan. Granskningsområden i planen som berör skolverksamheten utifrån skollagen är: betyg, ämnesprov samt elevers olovliga frånvaro. Av internkontrollplanen framgår kontrollansvarig, frekvens och metod. Det framgår även vart och när återrapportering ska ske.

3.3. Bedömning

Enligt skollagen är huvudmannen ansvarig att tillse att det bedrivs ett kontinuerligt och systematiskt kvalitetsarbete. Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att det finns brister i hur nämnden styr och följer upp verksamheten. Vi bedömer att det är otydligt på vilket sätt som nämndens antagna mål och verksamhetsplan utgör underlag för enheternas verksamhetsplaner. Vi bedömer även att det saknas enhetliga och systematiska analyser av enheternas förbättringsområden samt systematik i hur identifierade förbättringsområden utgör underlag för planering av verksamheten på central nivå. Vi kan konstatera att nämnden bedriver kvalitetsdialoger med verksamheten enligt ett givet schema, detta bedöms positivt. Trots att nämnden har antagit ett dokument som beskriver hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas bedömer vi att det saknas en systematiskt samlad kvalitetsuppföljning av

skolverksamheten. Därmed bedömer vi att det finns brister i nämndens målstyrning och i nämndens ansvar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.

För att nämnden ska kunna följa upp och utvärdera de förändringar som skett till följd av införandet av den nya skollagen bedömer vi att en systematisk uppföljning utifrån de mål och riktlinjer som gäller för hela verksamheten är central. Eftersom vår bedömning är att nämnden brister i detta avseende rekommenderar vi nämnden att vidta åtgärder för att säkerställa en tydlig uppföljning och kontroll av verksamheten.

3.4. Handlingsplan

Som framkommit inledningsvis har nämnden antagit ett inriktningsbeslut med benämningen "En förskola/skola för alla – en inkluderande lärmiljö" (2011). Beslutet ledde bland annat till att resursskolorna Ryet och Hagåker avvecklades under läsåret 2011/2012. Särskilt stöd och därmed specialpedagogiska insatser ges därför numera i första hand inom den klass eller grupp som eleven normalt ingår i på skolan.

I och med att nämnden antog inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla genomfördes en utredning av formerna för särskilt stöd. I samband med beslutet fick förvaltningen i uppdrag att arbeta fram en långsiktig handlingsplan för att implementera inriktningsbeslutet. Inom ramen för granskningen har vi delgivit handlingsplanen. Av planen framgår de aktiviteter som genomförs för implementering av beslutet. Till varje uppdrag framgår vem/vilka som ansvarar för genomförandet samt när genomförandet ska ske. Handlingsplanen sträcker sig från läsåret 2011/2012 till läsåret 2013/2014.

Av intervjuerna framkommer att nämnden har följt utvecklingen kontinuerligt. Återrapporteringen utifrån handlingsplanen har skett fem gånger varje år sedan införandet, detta i enlighet med nämndens beslut 2011-06-01. Nya arbetssätt med anledning av inriktningsbeslutet har följts upp. Av de uppföljningsrapporter som rapporterats till nämnden framgår status på genomförandet av de aktiviteter som är aktuella för det innevarande läsåret. Bilagt uppföljningsrapporterna finns promemorior med utförlig beskrivning av genomförda eller pågående uppdrag.

Handlingsplanen är ett dokument som används på förvaltningscentral nivå. Det är förvaltningschef som är ålagd att följa upp och återrapportera till nämnden. Handlingsplanen är således inte ett styrande dokument som används på enhetsnivå. Samtliga intervjuade rektorer känner inte till handlingsplanen.

3.4.1. Barn och elever som har lämnat den tidigare resursskolan

Av intervju med förvaltningschef samt av återrapporteringen utifrån handlingsplanen framgår att en specifik uppföljning har skett avseende de elever som lämnat resursskolorna i samband med avvecklingen. Inom ramen för granskningen har vi delgivit den uppföljning som skett av de berörda eleverna under år 2013.

Ett antal uppföljningsrapporter utifrån ovan nämnda handlingsplan ger individuella uppföljningar av de elever som berördes av resursskolans nedläggning och som är kvar på kommunens skolor. Totalt har 11 av de 27 elever som var inskrivna på Hagåker/Ryet lämnat kommunens skolor genom flytt eller val av fristående skola. Av uppföljningen framgår hur inslussningen i den nya klassen och skolan har fungerat. Det framgår hur eleven fungerar gentemot övriga studiekamrater och lärare. Uppföljningarna anger även elevernas måluppfyllelse, elevens trivsel och vårdnadshavarnas syn på situationen. Av förvaltningschefens gene-

rella slutsatser i uppföljningsrapporten från 2013-02-04 framgår att de flesta elever som direkt berörts av förändringar har en tillfredsställande skolgång i dag. Elevernas behov av särskilt stöd är utrett och tillgodosett, men kunskapsutvecklingen är i många fall inte i nivå med kunskapskraven. Av intervjuer framgår att det inte har gjorts någon uppföljning/jämförelse med anledning av berörda elevers kunskapsresultat innan och efter resursskolornas nedläggning. Därmed går det inte att avgöra om berörda elevers måluppfyllelse har förändrats i och med inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla.

Avveckling av PUCK-verksamheten¹ påbörjades under vårterminen 2013. De elever som fick stöd genom PUCK-verksamheten följs upp likaså. Av uppföljningsrapporten framgår att fyra elever lämnade verksamheten under slutet av årskurs sex. En av dessa har en fungerande skolsituation i dagsläget. Varierande svårigheter råder för de andra fem. Av efterföljande uppföljningsrapporter framgår att plan för avveckling av eleverna inte tagits fram. Av intervjuerna framgår att det ännu är osäkert hur PUCK-verksamheten ska ersättas.

3.4.2. Kompetensuppföljning

Uppföljning av personalens kompetens sker dels genom uppföljning av kompetensutvecklingsinsatser för pedagoger som numera har ett ökat ansvar för att ge särskilt stöd, dels uppföljning av de lärare som på grund av nedläggning av resursskolan har fått andra typer av tjänster.

Av intervjuer framkommer att då majoriteten av det specialpedagogiska arbetet numera genomförs inom ramen för den ordinarie utbildningen finns ett behov av specialpedagogisk kompetensutveckling hos pedagoger. Av uppföljningsrapporterna utifrån handlingsplanen framgår att utvecklingsinsatser i form av fortbildning för personal har genomförts. Det görs dock inte gällande hur eller vilken typ av kompetensutveckling som har eller ska genomföras. Av intervjuerna framkommer att det har varit upp till vardera rektor att säkerställa att dessa typer av insatser, satsningar från central nivå på specialpedagogisk kompetensutveckling har uteblivit. Tydliga riktlinjer för hur rektorerna ska styra och prioritera det specialpedagogiska arbetet och kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för detta saknas och därmed har det inte genomförts i önskvärd utsträckning. Av intervju med verksamhetschef för grundskola och chef för elevhälsa framkommer att det kvarstår ett arbete med att säkerställa ett specialpedagogiskt perspektiv på alla enheter.

Som en del av uppföljningen av handlingsplanen sker uppföljning av de pedagoger som har flyttats från den tidigare resursskolan. Av uppföljningarna framgår att den personal som arbetade inom resursskolan har fått erbjudande om arbetsuppgifter som motsvarar deras kompetens och utbildning inom stadens övriga skolenheter. En specifik uppföljning visar att två av de sju pedagogerna tjänstgör som resurspedagog respektive specialistlärare. Övriga har gått vidare till ämneslärartjänster, förskolepedagoger eller klasslärare. En av de sju har sagt upp sig. Enligt uppföljningen trivs de flesta i sina nya uppdrag.

Av uppföljning utifrån handlingsplanen daterad 2013-01-15 (Dnr 44/13-19) framgår en uppföljning av personal inom PUCK-verksamheten. Personalen uppges ha haft en coachande och handledande funktion mot skolorna i utslussningsarbetet. Av efterföljande uppföljningsrapporter framgår att plan för avveckling av personal inte tagits fram. Av intervjuerna framgår att det ännu är osäkert hur PUCK-verksamheten ska ersättas.

¹ Pedagogisk verksamhet som innebar att särskilt stöd gavs i form av fysisk aktivitet. Verksamheten riktade sig till pojkar i de yngre åldrarna.

3.5. Bedömning

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att skolnämnden har bedrivit en ändamålsenlig uppföljning utifrån den handlingsplan som tagits fram i samband med inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla. Uppföljningen utifrån handlingsplanen har skett strukturerat och kontinuerligt. Detta bedöms positivt. Granskningen visar att uppföljningen gör gällande att kompetensutvecklingsinsatser för en inkluderande lärmiljö har skett. Av intervjuer framgår dock att kompetensutvecklingsinsatser inte har skett i önskvärd utsträckning. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att kompetensutveckling sker i den utsträckning som krävs för att pedagogerna ska kunna möta de krav som ställs med anledning av inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla.

En del i uppföljningen har inneburit att följa upp de elever som direkt påverkats av nedläggningen av resursskolorna. Av uppföljningen klargörs hur elevernas utveckling fortlöper gällande såväl det sociala sammanhanget som deras utveckling mot målen. Uppföljning eller jämförelse av elevernas utveckling mot målen innan och efter nedläggningen av resursskolan har dock inte genomförts. Vi bedömer att det därmed inte går att avgöra om berörda elevers måluppfyllelse har förändrats i och med omorganisationen.

I och med uppföljningen av handlingsplanen har även uppföljning av de tidigare pedagogerna vid resursskolan följts upp. Av uppföljningarna framgår att den personal som arbetade inom resursskolan har fått erbjudande om arbetsuppgifter som motsvarar deras kompetens och utbildning inom stadens övriga skolenheter. Två av de sju aktuella pedagogerna tjänstgör numera som resurspedagog respektive specialpedagog. Majoriteten av de aktuella pedagogerna är kvar inom stadens skolförvaltning. Utifrån vad som framkommit i uppföljningen bedömer vi att nämnden har säkerställt och tillvaratagit den erfarenheter och specialkompetens som personal på den tidigare resursskolan besitter. Den uppföljning som har gjorts utifrån handlingsplanen bedöms ändamålsenlig, men vi vill understryka att det har skett i ett parallellt led och inte som en integrerad del av nämndens verksamhetsstyrning.

4. Insatser och resurser till barn i behov av särskilt stöd

Det särskilda stödet till barn och elever ges på enhetsnivå. Det är rektor som är ansvarig för att en elevs behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Det särskilda stödet ska förledas av en pedagogisk utredning. Enligt skollagen ska samråd med elevhälsan ske i samband med den pedagogiska utredningen, om det inte är uppenbart onödigt. I syfte att redogöra för de stöd och insatser som tillhandahålls de barn och elever som är i behov av särskilt stöd inriktas detta kapitel på elevhälsans arbete samt insatser på enhetsnivå och utformningen av resursfördelningssystemet.

4.1. Elevhälsa

I Mölndals stad finns ett elevhälsoteam på varje skolenhet. Elevhälsoteamen består dels av specialpedagoger som är anställda på den specifika enheten, dels av resurser som tillhandahålls från den centrala elevhälsan.

Det är den centrala elevhälsan som samordnar de särskilda stödkompetenserna. Av elevhälsans verksamhetsbeskrivning framgår de specialpedagogiska insatsernas uppdrag. Specialpedagogerna har att bidra med pedagogisk spetskompetens för att främja goda lärandemiljöer med elevens utveckling i centrum. Specialpedagogerna inom den centrala elevhälsoorganisationen arbetar konsultativt på uppdrag av och i samverkan med rektor och övrig elevhälsopersonal. Specialpedagogerna ska medverka vid utredningar av elevens behov av särskilt stöd samt inför upprättandet av åtgärdsprogram. Inom den centrala elevhälsan finns 4,35 specialpedagogtjänster som arbetar mot grundskola och särskola. Det finns även specialpedagoger inom skolenheterna som inte tillhör den centrala elevhälsan.

Det pågår ett arbete med att ta fram en elevhälsoplan. Inom ramen för granskningen har vi delgivits utkastet på planen. I utkastet framgår bland annat ansvarsfördelningen för det särskilda stödet, hur elevhälsoarbetet är organiserat i kommunen samt en översikt över myndighetsarbetet med elever i behov av särskilt stöd. Av intervjuer framgår att elevhälsoplanen kommer utgöra ett viktigt styrande dokument i arbetet för barn i behov av särskilt stöd inom staden. Det framgår inte av intervjuer eller av granskat utkast när elevhälsoplanen avses färdigställas och implementeras.

Av intervjuer med förvaltningschef, verksamhetschef för grundskola samt elevhälsans chef framkommer att det inte sker någon återrapportering av de den centrala elevhälsoorganisationens arbete i form av verksamhetsberättelse eller annan typ av kontinuerlig verksamhetsuppföljning. En anledning uppges vara att elevhälsoorganisationen styrs av såväl förvaltningschef som av rektorer. Det uppges därmed vara oklart hur återrapportering skulle ske.

4.2. Särskilt stöd i samverkan

Inom staden ges ett antal insatser för elever som har behov av samverkande insatser mellan såväl skola som socialtjänst. En del av elevhälsans arbete sker genom stödfunktionen Utveckling i samverkan (UiS). Funktionen består av ett sammansatt team av specialpedagog, speciallärare, fritidspedagog, socionom och psykolog. Rektor ansöker om stöd för enskilda individer. Syftet är att teamet ska underlätta för föräldrar och elever i kontakten med olika huvudmän. Eftersom den centrala elevhälsan inte återrapporterar sitt arbete till förvaltningsledningen sker ingen kontinuerlig uppföljning och utvärdering av insatserna inom ramen för UiS.

Tre av kommunens skolor deltar i projektet SamTidigt. Projektet finansieras av europeiska socialfonden och är ett samverkans- och metodutvecklingsprojekt för socialtjänst och skolor i åtta kommuner inom Göteborgsregionen. Projektet syftar till att öka samverkan kring barn i behov av särskilt stöd. De intervjuade rektorer som har erfarenhet av arbete enligt SamTidigt ser positivt på insatserna.

Västra Götalandsregionen och kommunerna i länet har sedan 2005 fastställda gemensamma riktlinjer för samverkan kring barn och ungdomar med sammansatt psykisk/psykiatrisk och social problematik och är i behov av särskilt stöd. Riktlinjerna benämns Västbus. Ett av de mest centrala inslagen i Västbus är kravet på att få till stånd bättre samverkan mellan berörda verksamheter och organisationer där skola, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri utgör några av dessa. Av modellen framgår att samverkan inleds med ett nätverksmöte som resulterar i en handlingsplan för barnet/eleven där de berörda parternas respektive ansvar framgår. Rektors ansvar är tydliggjort i riktlinjerna. Av granskningen framkommer dock att arbetet i enlighet med Västbusriktlinjerna inte har fungerat i tillfredsställande utsträckning i Mölndals stad. Samtliga intervjuade uppger att arbetet har "stannat" av under de senaste åren. Intervjuad förvaltningschef och chef för elevhälsan uppger att en Västbusansvarig har utsetts inom skolförvaltningen sedan hösten 2013 i syfte att få igång ett fungerande arbete.

4.3. Insatser på enhetsnivå

I 3 kapitlet (6-12 §§) skollagen regleras arbetet med särskilt stöd. Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultat på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare eller på annat sätt framkommer att en elev befäras att inte nå kunskapskraven ska detta anmälas till rektor. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd.

Det huvudsakliga ansvaret för arbetet med barn i behov av särskilt stöd ligger på respektive skolenhet. Det är således rektor som ansvarar för att organisera arbetet samt ta fram rutiner för hur processerna ska fungera. Av granskningen framkommer att intervjuade rektorer har arbetat fram enhetsspecifika rutiner för arbetet. Av rutinerna framgår ärendeprocessen från det att lärare uppmärksammar att en elev behöver stöttning till att åtgärdsprogram upprättas (eller inte upprättas) och åtgärderna genomförs. Rutinerna är utformade på olika vis och är därmed varierande avseende hur pass utförligt ärendegången beskrivs. En av anledningarna till detta kan vara att det saknas centrala riktlinjer för hur rutiner och processer avseende arbetet med barn i behov av särskilt stöd ska utformas.

Granskningen visar att det finns mallar framtagna på central nivå avseende beslut om att åtgärdsprogram ska upprättas för särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp, genom anpassad studiegång eller enskilt särskilt stöd. Mallarna gör gällande att elevens vårdnadshavare ska skriva under beslutet, det framgår inte att eleven ska skriva under beslutet. Det saknas centralt framtagna mallar för upprättande av åtgärdsprogram samt mallar för uppföljning av upprättade åtgärdsprogram. Av intervjuer med rektorer sker uppföljning av åtgärdsplaner på individnivå kontinuerligt i enlighet med vad som besluts i samband med upprättandet av planen. Av vad som framkommit i granskningen görs däremot ingen central uppföljning av de åtgärdsprogram som upprättas i staden. Som framgått tidigare i föreliggande rapport sker ingen uppföljning av enheternas arbete med det särskilda stödet, arbetet med pedagogisk utredning eller utformning och arbete av åtgärdsprogram.

4.4. Särskild undervisningsgrupp

Om särskilda skäl föreligger finns möjlighet för rektor att fatta beslut om att en elev kan få stöd inom specialverksamheten. För detta finns en särskild undervisningsgrupp på Skånällaskolan. Den särskilda undervisningsgruppen var tidigare en särskild enhet. Undervisningsgruppen är till för de elever som under en längre tid och på olika sätt i sin skolgång visat att de behöver särskild omsorg och specialpedagogik. Elever som är inskrivna på Skånällaskolan har möjlighet att ansöka om stöd inom den särskilda undervisningsgruppen. Det är sedan rektor som fattar beslut om stödet beviljas eller ej. Det övergripande målet är att eleven ska gå tillbaka till den ordinarie skolan eller till vidare studier på gymnasiet. Arbetet i den särskilda undervisningsgruppen styrs av en enskild lokal arbetsplan. Uppföljning sker kontinuerligt och på individnivå. Styrning och uppföljning av arbetet inom den särskilda undervisningsgruppen sker således parallellt med övrig verksamhet på Skånällaskolan.

Av intervjuer samt på stadens hemsida framgår att det inom enheten Lackarebäckskolan finns en särskild undervisningsgrupp för elever med neuropsykiatriska besvär. Vi har inte kunnat se i verksamhetsplaner eller av verksamhetsberättelser hur arbetet inom gruppen är utformat eller hur det följs upp.

4.5. Resursfördelningssystemet

Under 2011 infördes ett nytt resursfördelningssystem inom skolverksamheten i staden. Den nya modellen innebär att ersättning för barn i behov av särskilt stöd ingår i grundbeloppet, den så kallade barn- och elevpengen. Utöver grundbeloppet finns möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av stöd, detta regleras i 8 kap 23 §, 29 kap 13 § skollagen. Av riktlinjerna för ansökan om tilläggsbelopp tydliggörs under vilka omständigheter som extra medel kan beviljas. Med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen. Med tilläggsbelopp avses även ersättning för modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

Flertalet av de intervjuade verksamhetsföreträdarna upplever att utformningen av elevpengen är problematiskt. De intervjuade efterlyser en socioekonomisk faktor som underlag till beslut om medel för särskilt stöd.

4.5.1. Medel för ökad måluppfyllelse

Av barn- och utbildningsförvaltningens skrivelse avseende barn- och elevpeng för år 2013 framgår att förvaltningschefen har anslag för ökad måluppfyllelse. Enligt intervjuerna är anslaget nytt för år 2013 och uppgår till 7 miljoner kronor. Rektorer kan ansöka om medel genom att upprätta en skriftlig beskrivning av hur skolan planerar sitt arbete för att uppnå ökad måluppfyllelse och redovisar detta till förvaltningschef. Därefter träffas berörd rektor, kvalitetsledare, controller och förvaltningschef för en avstämning. Detta följs av att ett kontrakt upprättas mellan rektor och förvaltningschef där det framgår vilken insats rektor planerar och vilka resurser förvaltningen avsätter för detta ändamål. Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat avtal och uppföljning från en av de enheter som erhållit medel för ökad måluppfyllelse. Granskningen visar inget annat än att förfarandet har skett i enlighet med riktlinjerna.

Enligt intervjuer är det ännu för tidigt för ett uttalande eller uppföljning av vad de riktade medlen har fått för konsekvenser.

4.6. Bedömning

Granskningen visar att en rad resurser och insatser tillhandahålls de elever som är i behov av särskilt stöd. Det finns elevhälsoteam knutna till varje skolenhet. Genom att den centrala elevhälsan arbetar konsultativt mot rektorerna kan kompetens säkerställas som uppfyller lagens krav på elevhälsan. På granskade skolenheter finns rutiner framtagna för arbetsgången från misstänkt behov om särskilt stöd till beslut om åtgärdsprogram. Huvudmannen har arbetat fram mallar för beslut om åtgärdsprogram som ett stöd i arbetet.

I syfte att säkerställa att det stöd och de resurser som tillhandahålls de barn och elever som är i behov av särskilt stöd är uppföljning och utvärdering av insatserna centrala. Mallarna för beslut om åtgärdsprogram anger att varje åtgärdsprogram ska följas upp och utvärderas på individnivå. Det saknas dock en central uppföljning av upprättade åtgärdsprogram i kommunen. Sådan uppföljning kan leda till att synliggöra utvecklingsområden gällande det särskilda stödet som ges samt säkerställa att förutsättningar för att särskilt stöd ges kan skilja sig mellan respektive enhet. Det saknas även riktlinjer för framtagandet av rutiner och processer avseende hela arbetsgången från det upptäckt till insats. Därmed bedömer vi att det kan föreligga en risk för att individers behov bedöms olika mellan olika enheter. Vår bedömning är att nämnden bör säkerställa en tydlig styrning, ledning och uppföljning av hela arbetsgången avseende barn i behov av särskilt stöd. Framtagandet och implementeringen av elevhälso- planen bedöms vara ett viktigt led i detta arbete.

Vi kan konstatera att resursfördelningssystemet bygger på att medel för särskilt stöd ingår i grundbeloppet för barn- och elevpengen. Det finns möjligheter att ansöka om tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov. Utformningen av resursfördelningen är ett politiskt beslut och det åligger inte revisionen att bedöma ändamålsenligheten i denna typ av modell. Vi kan dock konstatera att det saknas tydlig styrning, ledning och uppföljning av arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Detta bedöms medföra en risk för att nämnden inte kan bedöma om resursfördelningsmodellen tillämpas på ett ändamålsenligt sätt avseende barn i behov av särskilt stöd. Genom att tydliggöra styrning och uppföljning av verksamheten kring barn i behov av särskilt stöd kan nämnden säkerställa att resurser som tilldelas verksamheten används i enlighet med vad lag och riktlinjer gör gällande avseende barn i behov av särskilt stöd.

5. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Utifrån ställda revisionsfrågor i granskningen samt grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att skolnämnden kan förbättra sin styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten. Nedan följer en sammanfattande bedömningen utifrån ställda revisionsfrågor.

Har skolnämnden en ändamålsenlig styrning och intern kontroll som säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får förutsättningar att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen och nå de kunskapskrav som minst ska uppnås enligt skollagens krav?

För att kunna säkerställa att barn i behov av särskilt stöd får förutsättningar att utvecklas i riktning mot kunskapsmålen är en övergripande verksamhetsstyrning och uppföljning central. Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att det finns brister i hur nämnden styr och följer upp verksamheten. Brister har identifierats i målkedjan och uppföljningsprocesser samt i arbetet utifrån lagens krav om ett systematiskt kvalitetsarbete. Granskningen visar även att en allokerad uppföljning av det särskilda stödet som ges på enhetsnivå saknas liksom en central uppföljning av upprättade åtgärdsprogram.

Har skolnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av tilldelade resurser för barn i behov av särskilt stöd så att de utnyttjas så effektivt som möjligt i relation till uppdrag och mål i skollagen?

Granskningen visar att såväl verksamhetsmässiga som finansiella resurser tilldelas verksamheterna avseende barn i behov av särskilt stöd. Granskningen visar dock att system för tydlig uppföljning och analys av tilldelade resurser saknas. Vi bedömer att nämnden bör vidta åtgärder för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv styrning av tilldelade resurser för barn i behov av särskilt stöd.

Vilka resurser och möjligheter har skolnämnden givit de elever från den tidigare resursskolan för att säkerställa att de uppnår kunskapskraven?

Då rektor fattar beslut om att en elev är i behov av särskilt stöd fattas beslut om att ett åtgärdsprogram ska arbetas fram. Åtgärdsprogrammet ligger sedan till underlag för vilket stöd som eleven ska ges. Ersättning för det särskilda stödet ingår i resursfördelningssystemets grundbelopp. Det finns möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp för de elever som har ett omfattande behov av stöd. Individuell uppföljning av de elever från den tidigare resursskolan har skett kontinuerligt. Uppföljningen har bland annat fokuserat på elevernas måluppfyllelse. Uppföljningen visar att kunskapsutvecklingen i många fall inte är i nivå med kunskapskraven. Jämförelser innan och efter resursskolans nedläggning har däremot inte skett. Vi bedömer att det därmed inte går att avgöra om berörda elevers måluppfyllelse har förändrats i och med omorganisationen.

Hur arbetar skolnämnden med att följa upp och utvärdera de förändringar i arbetssätt som skett till följd av införandet av ny skollag, nämndens inriktningsbeslut och handlingsplan för kompetensutveckling av lärare, rektorer och övrig skolpersonal?

Utifrån nämndens inriktningsbeslut och skollagens krav om en inkluderande lärmiljö har en treårig handlingsplan arbetats fram. Handlingsplanen innehåller aktiviteter för implementering av nya arbetssätt. Uppföljning av handlingsplanen har skett kontinuerligt till nämnden fem gånger per år. Av uppföljningsrapporterna utifrån handlingsplanen framgår att utvecklingsinsatser i form av fortbildning för personal har genomförts. Av intervjuerna framkommer dock att kompetensutvecklingsinsatser inte skett i önskvärd utsträckning. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att kompetensutveckling sker i den utsträckning som krävs för att

pedagogerna ska kunna möta de krav som ställs med anledning av inriktningsbeslutet om en förskola/skola för alla.

Hur säkerställs en kontinuerlig uppföljning och analys av den handlingsplan för mer inkluderande lärmiljö som upprättats?

Som framgår ovan har en kontinuerlig uppföljning till nämnden utifrån handlingsplanen skett fem gånger per år. Granskningen visar att uppföljningsrapporterna innehåller status och analys avseende genomförda eller pågående aktiviteter i handlingsplanen. Nämnden bedöms ha bedrivit en ändamålsenlig uppföljning av handlingsplanen.

Har skolnämnden säkerställt och tillvaratagit/utnyttjat den erfarenhet och specialkompetens som utvecklats hos den tidigare resursskolans personal?

I och med uppföljningen av handlingsplanen har även uppföljning av de tidigare pedagogerna vid resursskolan följts upp. Av uppföljningarna framgår att den personal som arbetade inom resursskolan har fått erbjudande om arbetsuppgifter som motsvarar deras kompetens och utbildning inom stadens övriga skolenheter. Två av de sju aktuella pedagogerna tjänstgör numera som resurspedagog respektive specialpedagog. Majoriteten av de aktuella pedagogerna är kvar inom stadens skolförvaltning. Utifrån vad som framkommit i uppföljningen bedömer vi att nämnden har säkerställt och tillvaratagit de erfarenheter och den specialkompetens som personal på den tidigare resursskolan besitter.


Utifrån vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till skolnämnden:

- ▶ Säkerställa en tydlig målstyrning- och uppföljningskedja från nämndsnivå till enhetsnivå
- ▶ Säkerställa att analyser och förbättringsområden som identifieras i verksamhetsuppföljningar utgör underlag för planering av verksamheten
- ▶ Säkerställa ett enhetligt system och implementering av ett systematiskt kvalitetsarbete
- ▶ Säkerställa en tydlig styrning, ledning och kontroll av hela arbetsgången avseende verksamheten kring barn i behov av särskilt stöd. I detta arbete är framtagandet och implementeringen av elevhälsoplanen en väsentlig del
- ▶ Tydliggöra former för uppföljning av det särskilda stödet som ges i syfte att synliggöra utvecklingsområden som kan finnas i samtliga delar av processerna

EY

Göteborg 2013-12-10


Caroline Trowald
Verksamhetsrevisor


Anna Stenberg
Certifierad kommunal yrkesrevisor


Hans Gavin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Bilaga 1 – Dokumentförteckning

- ▶ Reglemente för skolnämnden, KF 2013-02-20
- ▶ Delegeringsordning för skolnämnden, 2013-05-30
- ▶ Verksamhetsplan 2013-2015, barnomsorgs- och utbildningsnämnden
- ▶ Delårsrapport, 2013, Skolförvaltningen (Dnr 215/13-15)
- ▶ Barn- och elevpeng 2013, Mölndals stad
- ▶ Riktlinjer för ansökan om tilläggsbelopp för barn i fristående förskola och annan pedagogisk omsorg, 2012-03-20
- ▶ Rapport systematiskt kvalitetsarbete inkl. självvärdering. 2013-03-19 (Dnr 640/12-4)
- ▶ En förskola/skola för alla – en inkluderande lärmiljö, tjänsteskrivelse, barnomsorgs- och utbildningsförvaltningen, 2011-05-16
- ▶ En förskola/skola för alla, handlingsplan oktober 2011
- ▶ Uppföljning av inkluderingsarbete under år 2013 (Dnr 44/13)
- ▶ Mallar för beslut om åtgärdsprogram, 2012-01-26
- ▶ Dagordning för kvalitetsmöte
- ▶ Förslag till elevhälsoplan- UTKAST
- ▶ Verksamhetsbeskrivning för centrala elevhälsan
- ▶ Utveckling i samverkan, skolförvaltningen
- ▶ Processkarta, UiS
- ▶ Ansökan till utveckling i samverkan
- ▶ Verksamhetsplan 2013-2014, Lackarebäcksskolan
- ▶ Verksamhetsplan 2013-2014, Skånällaskolan
- ▶ Styrplan (Verksamhetsplan) 2013-2014, Västbergaskolan
- ▶ Lindevi, lokal arbetsplan 2013-2014
- ▶ Verksamhetsberättelse för skola läsåret 2012-2013, Västbergaskolan
- ▶ Verksamhetsberättelse för skola läsåret 2012-2013, Skånällaskolan
- ▶ Verksamhetsberättelse för skola läsåret 2012-2013, Lackarebäcksskolan
- ▶ Systematiskt kvalitetsarbete, Västbergaskolan
- ▶ Rutiner för arbetet med åtgärdsprogram, 2013, Lackarebäcksskolan
- ▶ Pedagogisk kartläggning, Lackarebäcksskolan
- ▶ Rutin för EHT, Lackarebäcksskolan
- ▶ Elevhälsoplan, 2013, Västbergaskolan
- ▶ Arbetsgång vid elevhälsoarbetet och pedagogiska utredningar på Skånällaskolan