
Revisionsrapport

Mottagning i särskolan

Östersunds kommun

*Andreas Jönsson
November 2011*



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Revisionsfråga	2
2.2	Metod, material och avgränsning	2
3	Utgångspunkter	3
3.1	Nya skollagen	3
3.2	Skolverkets allmänna råd	3
3.2.1	Utredningsunderlagen	4
3.3	Skolinspektionens granskning av handläggning och utredning	5
4	Resultat	6
4.1	Utredningar och beslut om mottagande	6
4.1.1	Revisionell bedömning	7
4.2	Information till elever och vårdnadshavare	8
4.2.1	Revisionell bedömning	8
4.3	Kontinuerliga prövningar	8
4.3.1	Revisionell bedömning	9

1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende mottagning inom särskolan. Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att verksamheten inom särskolan bedrivs enligt gällande lagstiftning samt övriga nationella och lokala styrdokument?

Vår bedömning att nämnden till stora delar säkerställer att utredningar och beslut följer lagstiftning och övriga nationella styrdokument. Det är dock osäkert i vilken utsträckning handläggning och beslut även utgår från barnets/elevens perspektiv.

Vidare bedömer vi att nämnden i allt väsentligt säkerställer att ändamålsenlig och tillräcklig information lämnas till elever och vårdnadshavare.

Utifrån genomförda intervjuer bedömer vi att det finns en kontinuerlig prövning av huruvida eleven tillhör grundsärskolans målgrupp. Av det granskade materialet framgår dock inte hur nämnden säkerställer att verksamheten lever upp till kraven i detta avseende.

Den sammanfattande bedömningen är att barn- och utbildningsnämnden till stora delar säkerställt att verksamheten inom särskolan bedrivs enligt gällande lagstiftning samt övriga nationella och lokala styrdokument, men att vissa delar bör utvecklas.

Vi lämnar följande förslag till **förbättringsåtgärder**:

I den fortsatta utvecklingsprocessen avseende styrande dokument, arbetsrutiner och mallar bör nämnden säkerställa:

- Att handläggningar och beslut beaktar barnets perspektiv.
- Att det sker en kontinuerlig omprövning av huruvida eleven tillhör grundsärskolans målgrupp.

2 Inledning

Skolinspektionen har i samarbete med Socialstyrelsen och i samråd med Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten på regeringens uppdrag gått igenom 715 slumpvis utvalda utredningar som gäller barn som går i grundsärskolan i 30 kommuner. Skolinspektionens granskning pekar på två avgörande problem; handläggningen i de granskade kommunerna inför mottagande i särskolan har allvarliga brister och är rättsosäker och andelen elever med utländsk bakgrund är högre i särskolan än i grundskolan.

Om fortsatt utredning i kommunerna nu visar att elever blivit felaktigt mottagna i särskolan måste de eleverna ges möjlighet att inhämta den kunskap man gått miste om. Särskolans lägre kunskapsmål stänger många vägar – till fortsatt utbildning och arbete – som annars skulle ha varit öppna om utbildningen hade genomförts i grundskolan. Att få stöd, både utbildningsmässigt och finansiellt, för att återta de kunskaperna är mycket viktigt för dessa elever. Hur detta ska gå till måste kommunen ta ställning till utifrån elevens förutsättningar, behov och kunskapsnivå, eftersom det ser olika ut för olika elever.

2.1 Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att verksamheten inom särskolan bedrivs enligt gällande lagstiftning samt övriga nationella och lokala styrdokument?

Bedömningen grundas i besvarandet av följande kontrollmål:

- ✓ Säkerställer nämnden att utredningar och beslut om mottagande i särskolan följer lagstiftning samt övriga nationella styrdokument?
- ✓ Lämnar kommunen tillräcklig och ändamålsenlig information till elever och vårdnadshavare, i enlighet med gällande lagstiftning och övriga styrdokument?
- ✓ Genomförs kontinuerliga prövningar av om eleven tillhör grundsärskolans målgrupp?

2.2 Metod, material och avgränsning

Granskningen har genomförts genom analys av kommunens styrdokument, intervjuer med ordförande och vice ordförande i barn- och utbildningsnämnden, förvaltningschef, verksamhetsplanerare för särskolan, verksamhetschef för elevhälsan, utredande personal vid elevhälsan samt två rektorer för grundsärskola. Granskningen har avgränsats till grundsärskolan.

3 Utgångspunkter

3.1 Nya skollagen

Enligt 7 kap 5 § nya skollagen (2010:800) ska de barn som bedöms inte kunna uppnå grundskolans kunskapskrav för att de har en utvecklingsstörning tas emot i grundsärskolan. Av 29 kap 8 § framgår att vad som gäller barn och ungdomar med utvecklingsstörning även ska gälla dem som fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Vidare framgår att personer med autism eller autismliknande tillstånd ska jämföras med personer med utvecklingsstörning endast om de också har en utvecklingsstörning eller betydande begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada.

Ett beslut om mottagande i grundsärskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs. Ett barn får dock tas emot i grundsärskolan utan vårdnadshavarens medgivande om det finns synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa. Detta innebär att vårdnadshavare som huvudregel har möjlighet att välja att ett barn som har rätt till grundskola istället ska tas emot i grundskolan, men att denna rätt inte gäller undantagslöst. Bedömningen ska utgå ifrån bestämmelsen om särskild hänsyn till barnets bästa i 1 kap 10 § i vilken det framgår att barnets inställning så långt som möjligt ska klarläggas samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad. Tillämpningen av bestämmelsen om att frånga vårdnadshavarens vilja kan dock bara ske undantagsvis då synnerliga skäl måste föreligga.

Nämns kan att det även finns en möjlighet genom skollagens 7 kap 8 § att genomföra försöksperioder i särskolan eller grundskolan. Den som är elev i grundskolan eller grundsärskolan kan på försök under högst sex månader tas emot som elev i en annan av dessa skolformer om elevens vårdnadshavare medger det.

3.2 Skolverkets allmänna råd

Skolverkets allmänna råd är rekommendationer om hur författningar bör tillämpas och syftar bl a till att påverka utvecklingen i en viss riktning och att främja en enhetlig rättstillämpning. Skolinspektionens utgångspunkt är att de allmänna råden ska följas såvida verksamheten inte kan visa att man handlar på annat sätt som leder till att kraven i författningarna uppnås.

Skolverkets allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i särskolan (SKOLFS 2001:23) framhåller att kommunen bör ha tydliga rutiner för handlägningsprocessen, utredningar och beslut då sådana underlättar handläggningen och vårdnadshavarnas insyn. Av rutinerna ska framgå vem vårdnadshavarna ska vända sig till, vem som ansvarar för vilken insats, vem som beslutar om vad samt vilka beslut som kan överklagas. Det är den ansvariga nämnden för

särskolan i barnets hemkommun som är ansvarig för att ärenden blir ordenligt utredda och att vårdnadshavarna har insyn i handläggningsprocessen.

Samtliga beslut om mottagande i särskolan ska motiveras utifrån faktiska förhållanden, barnets förmåga och orsaker till eventuell oförmåga att kunskapskraven, vilka rättsregler och eventuella värderingar avgörandet grundas på samt vad som fällt avgörandet i tveksamma fall. I de allmänna råden betonas också vikten av att barnet, utifrån ålder och mognad, ska få komma till tals i utredningsprocessen.

Vad gäller information till vårdnadshavarna framgår av de allmänna råden att ansvarig för utredning bör informera om vad den innebär samt, när den är klar, beskriva vad som framkommit och vad detta kan betyda för barnet. I de fall utredningen visar att barnet tillhör särskolans målgrupp anger de allmänna råden att vårdnadshavarna bör informeras om detta av en person med ingående kunskaper om skolformen, detta för att de ska kunna ta ställning till inom vilken skolform barnet ska fullgöra skolplikten. I detta sammanhang är det också viktigt att vårdnadshavarna informeras om deras rätt att välja skolform för barnet.

Efter att barn mottagits i särskola ska uppföljning och utvärdering ske i relation till utredningen med jämna mellanrum. Detta för att löpande kunna ta ställning till om barnet tillhör särskolans målgrupp eller om barnets behov bättre tillgodoses i grundskolan. Särskilt viktigt är detta i de fall det har rätt tveksamheter om särskolan är den rätta skolformen för barnet.

Avseende tveksamhet rörande rätt skolform för barnet framgår av de allmänna råden att vårdnadshavarnas åsikt om barnets bästa och barnets egen uppfattning bör tillmätas stor betydelse. Bestämmelsen i nya skollagen om mottagande på försök (7 kap 8 §), d v s möjligheten att ta emot barnet på försök under högst sex månader, bör inte användas som alternativ vid tveksamheter, och inte heller bör möjligheten användas som en del av utredningsunderlaget.

3.2.1 Utredningsunderlagen

De allmänna råden anger att det krävs en helhetsbedömning av barnet innan beslut fattas att ta emot barnet i särskolan. Denna helhetsbedömning bör utgå från barnets bästa och grunda sig på tidigare kunskap om barnet, hemmets och förskolans/-skolans iakttagelser, utvärderingar av tidigare stödåtgärder samt de nödvändiga utredningar som en helhetsbedömning förutsätter. Vad gäller barn med annan kulturell och språklig bakgrund bör extra uppmärksamhet ägnas förutsättningarna för en korrekt bedömning eftersom testinstrument inte är kulturneutrala och kan ge missvisande resultat.

Det bör enligt de allmänna råden krävas en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social utredning för att bedöma förutsättningarna för barnet.

- Den pedagogiska utredningen syftar till att besvara frågan om barnet har förutsättningar att nå kunskapskraven i grundskolan.
- Syftet med den psykologiska utredningen är att beskriva barnets kognitiva förmåga och avgöra om barnet har en utvecklingsstörning.

- Den medicinska utredningen ska ge en bild av barnets hälsa samt så långt som möjligt klarlägga medicinska orsaker till barnets svårigheter och vad dessa kan innebära för barnets fortsatta utveckling.
- För att komplettera underlaget ska en social utredning göras som kan visa om barnets svårigheter kan förklaras av orsaker utanför skolan.

3.3 Skolinspektionens granskning av handläggning och utredning

Den 31 januari 2011 publicerade Skolinspektionen en granskningsrapport avseende handläggning och utredning inför beslut om mottagande i särskolan. Som nämnts inledningsvis granskades utredningar och beslut om mottagande för 715 slumpvis utvalda elever i 30 slumpvis utvalda kommuner. Granskningen konstaterar att "[d]et är uppenbart att kommunernas handläggning och utredningar inte håller en godtagbar kvalitet vid beslut om mottagande i särskolan", och kritik riktades mot samtliga 30 kommuner. Viktigt att nämna i detta sammanhang är att Östersund inte var en av de granskade kommunerna.

Granskningen visar att handläggningen och många av de utredningar som ska ligga till grund för beslutet har allvarliga brister och inte är rättssäker. Det saknades i vissa fall utredningar, främst de sociala och medicinska utredningarna. Kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut bedömdes inte räcka för att de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i särskola.

Skolinspektionen ställde kravet på att de granskade kommunerna skulle följa upp alla sina utredningar gällande barn som finns inom särskolan och i de fall ny utredning visar att barnet inte har rätt till särskola ska barnet snarast beredas plats i grundskolan. Det är kommunen som ansvarar för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd och elever som felaktigt mottagits i särskola måste ges möjlighet att inhämta den kunskap de gått miste om. Kommunen måste i så fall oavsett omfattningen av stödbehovet erbjuda det stöd som barnet behöver för att klara sin skolgång i grundskolan, vilket kan bli omfattande eftersom det ska anpassas efter varje barns behov.

4 Resultat

Särskolan i Östersunds kommun finns organiserad tillsammans med tre av kommunens grundskolor. På Körfältsskolan finns förskoleklass, grundsärskola åk 1-6 samt träningsskola¹ åk 1-10. Vid Körfältsskolan finns även en grupp för elever med autism åk 1-10. På Mimergården går i huvudsak elever som är inskrivna i träningsskola. Vid Lugnviksskolan finns grundsärskolan för åk 6-10. Därutöver finns individuellt integrerade elever i grundskoleklasser inom andra enheter i kommunen.

Östersund har hela Jämtlands län som upptagningsområde och samverkar med länets kommuner utifrån ett samverkansavtal. Vid tidpunkten för kvalitetsredovisningen 2010 uppgick antalet elever i särskolans klasser, individuellt integrerade elever och antalet elever från andra kommuner till 103.

Inför den nya skollagens införande har ett länsövergripande arbete med samtliga länets kommuner och landstinget satts igång för att skapa gemensamma rutiner kring utredningar och prövning av elevers rätt till mottagning i grundsärskolan. Vid tidpunkten för granskningen har rutiner och mallar utarbetats rörande pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social utredning, beslut om mottagande samt beslut om utskrivning från särskolan. Dokumenten är i nuläget ett arbetsmaterial och har skickats till övriga kommuner i länet för synpunkter. Under november kommer ytterligare revidering ske, därefter är förhoppningen enligt de intervjuade att dokumenten ska antas av nämnden inom kort.

4.1 Utredningar och beslut om mottagande

En ny handlingsplan för mottagande av elev i grundsärskolan har tagits fram av barn- och utbildningsförvaltningen under våren 2011. Handlingsplanen utgår ifrån den nya skollagens bestämmelser rörande särskolan och Skolverkets allmänna råd om rutiner för utredning och beslut om mottagande i den obligatoriska särskolan.

Handlingsplanen beskriver steg för steg handläggningsprocessen, krav på information till vårdnadshavarna, vilka utredningar som ska göras samt vem som har ansvar för respektive moment i processen. Beslut om mottagande eller ej fattas enligt handlingsplanen och nämndens delegationsordning av verksamhetsplaneraren för särskolan. Nämndens delegationsordning har reviderats utifrån den nya skollagen och antagits av nämnden 2011-06-21.

Enligt de intervjuade är rutinerna för utredning och beslut tydliga och särskilda rutiner och checklistor tillämpas av utredarna för respektive utredning. Även dessa har reviderats i samband med utvecklandet av nya övergripande styrdokument. Pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social utredning görs regelmässigt i enlighet med skollag och allmänna råd. Relativt nytt i sammanhanget är den sociala utredningen enligt de intervjuade. Tidigare har inte en särskild social utredning

¹ Inom grundsärskolan finns en särskild inriktning som benämns träningsskola vilken är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar av utbildningen i ämnen (11 kap 3 §).

gjorts – den sociala situationen har belysts i de övriga utredningarna och inte varit lika tydlig som den är idag. I sammanhanget nämns att den sociala utredningen är viktig, inte minst i de fall det handlar om barn och elever med annan kulturell bakgrund eftersom de kan ha erfarenheter och/eller språklig bakgrund som i stor utsträckning påverkar bl a beteenden och inlärningsförmåga.

Vad gäller barn och elever med annan kulturell bakgrund nämns att det är svårt att i realiteten göra utredningar som är kulturfria. Det finns och används testinstrument som kallas kulturfria, men dessa är dock inte kulturfria i praktiken enligt de intervjuade. För att minska risken för felplaceringar förekommer att kommunen avvaktar utredning under barnets tidiga år till dess förutsättningarna att kommunicera med barnet är bättre med hänsyn till bl a språklig utveckling. Det nämns även att elevhälsan vid tveksamheter vänder sig till barnhabiliteringen för att barnet ska få ytterligare en psykologisk utredning och därmed få ett bättre beslutsunderlag. Som nämnts ovan tillmäts också den sociala utredningen betydelse för att få ett heltäckande underlag i dessa fall. De intervjuade framhåller även betydelsen av att elevhälsan finns samlat centralt och därmed underlättar möjligheterna till en helhetsbedömning genom att kompetenserna är samlade, samt att de har fem psykologer som kan rådgöra med varandra för att kunna göra så goda bedömningar som möjligt.

I de allmänna råden betonas vikten av att barnet, utifrån ålder och mognad, ska få komma till tals i utredningsprocessen. Enligt de intervjuade ges denna möjlighet i samband med barnets träffar med skolläkaren. Det finns dock inga rutiner för att dokumentera barnets inställning enligt de intervjuade – av de underlag som besluten fattas utifrån framgår inte hur barnet kommit till tals under utredningsprocessen eller barnets inställning i frågan.

I övrigt kan nämnas att lagändringen avseende autistiska barns/elevs möjligheter till särskola har påverkat mängden utredningsärenden på elevhälsan. Tidigare utredningar och beslut anger i viss utsträckning endast autism eller andra begrepp som inte är tydliga i förhållande till dagens krav på rätten till särskola. Detta har medfört att nya utredningar har begärts för att säkerställa nuvarande särskole-elevs rätt till särskola. Utredande personal känner att de har svårt att hinna med samtliga ärenden samtidigt som de verksamhetsansvariga känner oro över att utredningarna inte görs i tid och därmed inte kan ta sitt ansvar avseende utredningar enligt skollagen.

4.1.1 Revisionell bedömning

Utifrån granskat material och genomförda intervjuer bedömer vi att nämnden till stora delar säkerställer att utredningar och beslut följer lagstiftning och övriga nationella styrdokument. Det är dock osäkert i vilken utsträckning handläggning och beslut även utgår från barnets/elevs perspektiv. Vi rekommenderar därför att detta beaktas i den fortsatta utvecklingsprocessen avseende styrande dokument, arbetsrutiner och mallar.

4.2 Information till elever och vårdnadshavare

Enligt handlingsplanen ska förskolechef/rektor i handlägningsprocessen av ett ärende utse en kontaktperson som samordnar de olika utredningarna och är den som har kontakten med vårdnadshavaren under utredningarnas gång. Vidare ska förskolechef/rektor kalla vårdnadshavarna till information när ett ärende aktualiserats.

Träffen ska bl a innehålla information om grundsärskolan och vad som ger rätt till mottagande, vilka utredningar och beslut som krävs, innebörden av att gå i grundsärskola på kort och lång sikt samt vem som är kontaktperson i ärendet och dennes uppgift. Informationen ges antingen av verksamhetsplaneraren för särskolan eller av förskolechef/rektor. Under handläggningens gång ska den utsedde kontaktpersonen hålla vårdnadshavare och verksamhetsplaneraren underrättade om de resultat som framkommer utifrån de pågående utredningarna.

Enligt de intervjuade utser förskolechef/rektor en kontaktperson med utgångspunkten att det ska vara någon med god relation till barnet/eleven samt att det är någon med god insyn i särskoleverksamheten. Kontaktpersonen är ofta en specialpedagog som arbetat nära eleven.

Handlingsplanen anger inte någon rutin för information till vårdnadshavare om vilka beslut som kan överklagas. Av de beslutsmallar som erhållits framgår dock information om att beslutet kan överklagas och att besvärshänvisning bifogas.

4.2.1 Revisionell bedömning

Utifrån granskat material och genomförda intervjuer bedömer vi att nämnden i allt väsentligt säkerställer att ändamålsenlig och tillräcklig information lämnas till elever och vårdnadshavare.

4.3 Kontinuerliga prövningar

Av de dokument som erhållits framgår inte om det finns rutiner för att med jämna mellanrum följa upp elever i särskolan i förhållande till den utredning som föregick beslut om mottagande, eller i övrigt för att löpande kunna ta ställning till om barnet tillhör särskolans målgrupp. Enligt de intervjuade finns ingen särskilt uttryckt rutin för denna kontinuerliga uppföljning. Det framhålls dock att det finns moment genom rutinemässiga kartläggningar och genomgångar av eleverna samt genom det dagliga arbetet som innebär en kontinuerlig prövning.

En form av kontinuerlig prövning sker genom att eleverna och personalen utgår från den individuella utvecklingsplanen och eventuella åtgärdsprogram. Pedagogerna signalerar om det finns anledning att titta närmare på om eleven verkligen går i rätt skolform och om det finns behov av att göra en ny utredning. Exempel på pågående ärenden för ny utredning och mål om inskrivning i grundskolan nämns bland de intervjuade. Därutöver sker en form av kontroll i samband med att elevhälsan, rektorer och pedagoger träffas varje termin för att gå igenom ärenden och elever. I detta sammanhang gör pedagogerna bedömningar om elever har gjort sådana framsteg att det finns anledning att göra en ny utredning eller kartläggning.

Inom grundsärskolans åk 7-9 görs kartläggningar av elevens kunskapsnivåer, färdigheter och behov när eleven börjar i åk 7 för att kvalitetssäkra att eleven får de stöd och resurser som behövs för att klara målen inom sarskolan. I detta ligger även att utredningen eller kartläggningen kan visa att elevens nivå och förmågor motsvarar kraven inom grundskolan inom vissa ämnen, vilket kan innebära att eleven grundskoleintegreras inom dessa. I grundsärskolans åk 7-9 diskuteras samtliga elever av rektor och personal i början av höstterminen och i början av vårterminen, d v s två gånger per år, och inför övergång till gymnasiet görs ytterligare kartläggningar och avstämningar. Vid behov initieras ny utredning under läsåret.

Vad gäller elever där utredningen visar tveksamheter om sarskolan är den rätta skolformen för barnet, men där den slutliga bedömningen ändå visat på rätten till sarskola, förekommer även att utredningar och beslut pekar på behov av ny utredning inom viss tid enligt de intervjuade.

Enligt de intervjuade finns också processer och forum som motverkar en statisk syn på en sarskoleplacering. Elevhälsan deltar i ett EU-projekt som handlar om dynamiska utredningar där utgångspunkten är att alla har en utvecklingspotential, vilket innebär en utveckling av förhållningssättet till sarskoleelevernas inlärningsförmåga. Vad gäller forum nämns att pedagogerna på de olika skolorna har gemensamma träffar för att diskutera, arbeta med kursplaner och utbyta erfarenheter vilket också innebär ett sammanhang för reflektion kring eleverna kunskapsnivåer och utvecklingspotential.

4.3.1 Revisionell bedömning

Utifrån genomförda intervjuer bedömer vi att det finns en kontinuerlig prövning av huruvida eleven tillhör grundsärskolans målgrupp. Av det granskade materialet framgår dock inte hur nämnden säkerställer att verksamheten lever upp till kraven i detta avseende varför vi rekommenderar att detta beaktas i den fortsatta utvecklingsprocessen avseende styrande dokument, arbetsrutiner och mallar.

Östersund 2011-11-18

Andreas Jönsson, projektledare

Anneth Nyqvist, uppdragsledare