



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJÆLTE

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV
Resurser till barn och elever i be-
hov av särskilt stöd

Anneth Nyqvist, Certifierad kommunal revisor
Dnr: REV/00010/2023

SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har revisionskontoret genomfört en granskning avseende resurser till barn och elever i behov av särskilt stöd.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden delvis har säkerställt att arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Inför 2023 har nämnden fördelat ytterligare medel till elevhälsan för att säkerställa att det finns regelbunden tillgång till skolkurator på varje skola. Nämnden har betonat likvärdighetsperspektivet genom en centraliserad ekonomistyrning. De enskilda rektorerna kan inte fullt styra tillgången till olika kompetenser avseende arbetet med särskilt stöd. Vi menar att det är viktigt att nämnden regelbundet följer upp konsekvenserna av hur den valda organisationen påverkar rektors förutsättningar att leda och fördela arbetet.

Utformningen av elevpengen har stor betydelse för rektors förutsättningar att organisera verksamheten. Särskilt stöd har inte en direkt koppling till socioekonomi utan förekommer i alla samhällsklasser och områden. Vi menar att nämnden kontinuerligt behöver analysera och ompröva elevpengen för att ge rektor rätt förutsättningar.

I jämförelse med andra kommuner har Östersunds kommun högre kostnader per elev i grundskolan. Samtidigt har elevresultaten försämrats senaste åren.

Brister har framkommit gällande övergången mellan skolor och skolformer. En del brister är kopplade till organisationen medan andra är kopplade till elevernas förberedelse. Vissa åtgärder har vidtagits genom att skolkuratorer har fått ta ansvar för geografiska områden.

De insatser som tillhandahålls bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga. Svårigheter att rekrytera elevassistenter innebär dock att ansvariga rektorer inte fullt ut kan säkerställa att barn och elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de har rätt till. Personalbristen riskerar att medföra att stödet till barn och elever utgår från vilket stöd som finns att tillgå snarare än utifrån faktiskt behov.

Nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där särskilt stöd ingår genom att måluppfyllelsen följs upp. Uppföljningen kan dock utvecklas, bl.a. gäller detta jämförelser, analyser och effekter av åtgärdsprogrammen.

Det finns brister i samverkan med andra aktörer som kommer att följas upp i kommande granskning. Intervjuer har visat på att det saknas kanaler för att samla brister och att lyfta dem till rätt nivå/forum vilket även gäller den interna samverkan.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- *Säkerställa att ansvarsfördelningen gentemot interna och externa samarbetspartners förtydligas för att enskilda medarbetare ska känna sig trygga i sin roll.*
- *Säkerställa att det finns bra rutiner för övergången mellan skolor och skolformer.*
- *Analysera förhållandet mellan kostnadsutveckling och elevernas resultat.*
- *Att kontinuerligt analysera och ompröva elevpengen för att säkerställa att rektor har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd.*
- *Säkerställa att elevassistenter och andra resurspersoner ges bra introduktion och stöd samt att de ges möjlighet till kompetensutveckling.*
- *Utveckla uppföljningen av vilka effekter olika insatser avseende särskilt stöd ger.*
- *Säkerställa att brister och utvecklingsområden samlas och återkopplas både inom nämnden och i samverkan med andra aktörer.*

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	2
1 INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET	4
1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3 AVGRÄNSNING	4
1.4 REVISIONSKRITERIER	4
1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	5
1.6 METOD	5
2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN	6
2.1 BAKGRUNDSBESKRIVNING	6
2.1.1 Lagstiftning och styrande dokument.....	6
2.1.2 Övergripande styrning i Östersunds kommun.....	7
2.1.3 Statistik.....	7
2.2 ANSVARSFÖRDELNING	8
2.2.1 Organisation	8
2.2.2 Bedömning	10
2.3 STYRDOKUMENT OCH RUTINER.....	10
2.3.1 Rutinbeskrivningar.....	10
2.3.2 Rutiner.....	11
2.3.3 Bedömning	12
2.4 RESURSER	12
2.4.1 Omfattning och organisation.....	12
2.4.2 Kostnad per elev i förhållande till andra kommuner	13
2.4.3 Bedömning	15
2.5 INSATSER	15
2.6 UPPFÖLJNING.....	17
2.6.1 Bedömning	18
2.7 SAMVERKAN	18
2.7.1 Bedömning	18
3 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....	19
3.1.1 Svar på revisionsfrågorna	19

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET

Ett övergripande mål för samhället är att alla barn ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Föräldrarna har det grundläggande ansvaret. Men utöver detta måste alla berörda myndigheter ta ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd. Utbildningen i landet ska vara likvärdig och ta hänsyn till elevers olika behov.

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 den stimulans, det stöd och de extra anpassningar som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots detta 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.

Det finns risk för att bristande rutiner eller prioritering av resurser kan medföra att barn i behov av särskilt stöd inte får den hjälp de har rätt till.

Granskningen ingår i den fastställda revisionsplanen för 2023.

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd? Är de insatser som tillhandahålls ändamålsenliga?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning?
- Avsätts resurser så att rektor vid varje skolenhet har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd?
- Följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det? Görs det en systematisk uppföljning av resultatet av genomförda insatser?
- Finns det fungerande former för intern samverkan med andra aktörer?

1.3 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till 2023.

1.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Skollagen (2010:800) 3 kap. 6-12 §§
- Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, SKOLFS 2014:40.
- Skolverkets allmänna råd, Måluppfyllelse i förskolan, SKOLFS 2017:6
- Riktlinje för barn- och elevhälsoarbete, barn och utbildningsnämnden 2022-10-26 § 65, Dnr BOUN 203-2022
- Mål och budget 2023 med plan 2024-2025

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Ansvarig nämnd är barn- och utbildningsnämnden.

1.6 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer med berörda politiker och tjänstepersoner.

Följande personer har intervjuats:

- Ordförande i barn- och utbildningsnämnden
- Förvaltningschef
- Biträdande förvaltningschef
- Verksamhetschef grundskola
- Verksamhetschef förskola
- Verksamhetschef barn- och elevhälsa
- Ekonomichef
- Specialpedagoger grundskola
- Rektor förskola
- Rektorer grundskola

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. En kollegial kvalitetssäkring av att rapporten håller erforderlig kvalitet och standard utifrån lagstiftning inom området samt Skyrevs rekommendationer har genomförts.

2 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

2.1 BAKGRUNDSBESKRIVNING

2.1.1 Lagstiftning och styrande dokument

Kommunallagen (2017:725)

Enligt 6 kap 6 § framgår att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Skollagen (2010:800)

Av första kapitlet i skollagen framgår att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektor beslutar om sin enhets inre organisation och har ansvar för att fördela resurser inom enheten (1 kap 10 §). För grundskola ska det finnas en elevhälsa som omfattar såväl medicinska som psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser (25 §). Det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator.

I tredje kapitlet finns bestämmelser om särskilt stöd i grundskolan. Av 2 § framgår att alla barn och elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar för att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd getts i form av extra anpassningar eller om det finns skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga, ska detta anmälas till rektor. Rektorn ska tillse att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Enligt 8 § ska stödet i första hand ges inom den elevgrupp som eleven tillhör. I 9 § anges att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska erhålla särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodose framgå.

Skollagens åttonde kapitel berör förskolan. Av 9 § anges att barn och av fysiska, psykiska och andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, barn eller vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov särskilt stöd, ska rektor tillse att barnet ges sådant stöd.

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 själv som 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 § Skollagen). 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.

Läroplaner och Skolverkets allmänna råd

I grundskolans- respektive förskolans läroplan förtydligas ansvarsfördelning för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.

Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, SKOLFS 2014:40 handlar om hur lärare, övrig skolpersonal, rektorer och huvudmän inom grundskolan kan arbeta med särskilt stöd och åtgärdsprogram för att leva upp till författningarnas krav. I riktlinjerna preciseras ansvarsfördelning och förslag på åtgärder.

Enligt Skolverkets allmänna råd, Måluppfyllelse i förskolan, SKOLFS 2017:6 bör såväl huvudmannen som rektor ha rutiner för hur barnets bästa utreds och hur barnets bästa kan beaktas i beslut som påverkar barnen i förskolan. Rektor, förskollärare och annan personal bör kontinuerligt analysera utbildningen ska utformas så att barn i behov av särskilt stöd i sin utveckling ges det stöd och de utmaningar som de behöver. För att säkerställa att insatserna är tillräckliga och fungerar behöver de kontinuerligt följas upp och utvärderas. Det är inte reglerat hur stödinsatser i förskolan ska dokumenteras, men en dokumentation är enligt Skolverket nödvändig för att kunna utvärdera om insatsen har haft önskad effekt.

2.1.2 Övergripande styrning i Östersunds kommun

Mål och budget 2023 med plan 2024-2025

Mål 4 - I Östersunds kommun ska alla barn och elever klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt livslånga lärande.

Av den politiska texten som är kopplat till målet framgår att varje elev ska ges rätt stöd för att klara av kunskapsmålen, med rätt att få stöd och hjälp på den nivå de själva befinner sig på. Förskola och skola ska ha kunskaper och resurser för att möta elever i behov av särskilt stöd.

För 2023 finns inga specifika uppdrag kopplade till särskilt stöd. Fullmäktigeuppdraget om att öka skolkuratorers närvaro vid kommunens skolor har indirekt bäring på särskilt stöd eftersom det innebär att resurserna till elevhälsan stärks. Barn- och elevhälsans ram har stärkts med 2,0 mnkr för 2023 och det totala antalet skolkuratorer har utökats från 12,0 till 15,0 tjänster. Syftet är att det ska finnas regelbunden tillgång till kurator på varje enskild skola. Tjänsterna har tillsatts under våren 2023.

Internkontrollplan 2023

Två risker har identifierats i nämndens internkontrollplan som berör särskilt stöd. Inom grundskolan och förskoleklass är den identifierade risken att elever i behov av särskilt stöd inte får det stöd eleven behöver för att klara sin utbildning. Kontrollmomentet är att kontrollera ett antal upprättade åtgärdsprogram samt stickprov för att följa upp kvaliteten på programmen. I uppföljningen per första tertialet 2023 framgår att kontroll har genomförts och att fler åtgärder behöver vidtas eftersom bara åtgärdsprogrammet inte beskriver om barnet får det stöd det behöver.

Inom förskolan är risken att barn i behov av särskilt stöd inte får det stöd barnet behöver för att klara sin utbildning. Uppföljning av lärandet kommer att ske i huvudmannens kvalitetsrapport som redovisas i september.

2.1.3 Statistik

Skolverkets enkät våren 2023

I Skolverkets enkät våren 2023 finns frågor till undervisande lärare som berör arbetet med särskilt stöd. I tabellerna nedan redovisas resultatet för Östersunds kommun i egenskap av huvudman, indexvärden 1-10. Resultatet inom parentes anger värdet för samtliga skolenheter som har svarat.

Undervisande lärare grundskola	Medelvärde
Tycker du att extra anpassningar ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte klara skolarbetet (d.v.s. uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas)?	6,6 (6,4)
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	6,1 (5,7)
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	6,2 (5,9)
Sammanvägt index särskilt stöd	6,3 (6,0)

Tabellen visar att lärarna i Östersund är mer positiva gällande särskilt stöd än vad lärarna är i övriga kommuner som har svarat.

I enkäten ingår även några frågor gällande elevernas syn på undervisningen:

Elever	Årskurs 5	Årskurs 8
Skolarbetet är för svårt för mig	65,1 (45,4)	40,8 (37,4)
Jag får den hjälp jag behöver för att klara skolarbetet	76,9 (80,2)	54,8 (62,1)

Resultatet visar på att eleverna i Östersund i högre grad anser att skolarbetet är för svårt och att de i högre utsträckning anser att de inte får den hjälp de behöver för att klara skolarbetet.

Statistik gällande slutbetyg 2022 för årskurs 9 visar att även elevernas resultat har försämrats jämfört med tidigare år, se bilaga 1. Resultatet har minskat både i förhållande till tidigare år och jämfört med andra kommuner. I KKiK (Kommunernas Kvalitet i Korthet) har resultaten i Östersund gått från att tillhöra 25 % av de bästa kommunerna i flera jämförelser till de mittersta 50 %.

Vid intervjuer har pandemin lyfts som en förklaring till det försämrade resultatet. Eftersom KKiK bygger på Östersunds resultat i jämförelse med andra kommuner skulle detta i så fall indikera att Östersund har lyckats sämre med att upprätthålla undervisningen under pandemin än övriga kommuner.

Huvudmannens kvalitetsredovisning

Nämnden har upprättat kvalitetsrapport för läsåret 2022-2023. Rapporten innehåller en uppföljning och utvärdering av de nationella målen men innehåller ingen specifik uppföljning av barn och elever i behov av särskilt stöd.

2.2 ANSVARFÖRDELNING

Revisionsfråga: Finns det en tydlig ansvarsfördelning?

2.2.1 Organisation

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar enligt reglementet för att uppfylla kommunens samtliga skyldigheter som anges i skollagen avseende för- och grundskoleverksamheten. Det innebär att nämnden ansvarar för att säkerställa att resurser fördelas ändamålsenligt mellan enheter. Nämnden ska även tillse att arbetet med särskilt stöd fungerar på skolorna, exempelvis genom att skapa rutiner för styrning, kontroll och uppföljning av kvalitet och likvärdighet. Respektive rektor ansvarar för den inre organisationen.

Enligt skollagen ska skolorna ha tillgång till skolsköterska, skolläkare, kurator, psykolog och personal med specialpedagogisk kompetens. Östersunds kommun har valt en centraliserad organisationsmodell för elevhälsan där merparten av resurserna är anställda under

den centrala Barn- och elevhälsan. Syftet är att kunna tillhandahålla likvärdig tillgång till kompetens i hela kommunen.

Varje skola har ett lokalt elevhälsoteam kopplat till sin verksamhet där specialpedagoger och studie- och yrkesvägledare (SYV) är anställda av rektor medan övriga, kurator, psykolog och skolsköterska, är anställda av Barn- och elevhälsan. Därutöver finns specialistkompetens, exempelvis logoped, under Barn- och elevhälsan som rektorerna ansöker om utifrån behov.

I förskolan finns ingen lagtext som reglerar tillgång till elevhälsa. Östersunds kommun eftersträvar förebyggande, tidiga insatser och har beslutat att förskolan ska ha tillgång till psykolog och specialpedagog från centrala barn- och elevhälsan.

Vid intervjuer har det inte framkommit några större synpunkter på ansvarsfördelningen mellan centrala barn- och elevhälsan och de lokala elevhälsoteamen.

Elevhälsans roll

Elevhälsans uppgift är att arbeta förebyggande och att stötta skolorna. En ändring i skollagen i syfte att stärka elevhälsans roll har införts fr.o.m. 2 juli 2023¹. Förändringen innebär att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp och skolenhetsnivå och i samverkan med lärare och övrig personal. Elevhälsan ska vara en del skolans systematiska kvalitetsarbete och den ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten när behov finns. Det ställs krav på att det ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare för elevhälsans specialpedagogiska insatser. Vidare införs en garanti för tidiga insatser i svenska och svenska som andra språk.

Förvaltningen har haft ett prioriterat utvecklingsområde, Elevhälsan i SKA (systematiska kvalitetsarbetet) där rektorer har arbetat tillsammans med elevhälsopersonalen med att förtydliga uppdraget och vilka samverkansområden som finns. Utvecklingsarbetet ska ses som en del i arbetet med att anpassa elevhälsans roll till den nya lagstiftningen. Det har även förtydligats att varje skolas SKA, ska innehålla ett område som drivs av elevhälsans personal.

Den nuvarande bristen på erfaren och utbildad personal i den ordinarie verksamheten innebär att elevhälsan även får ta ett större ansvar för olika åtgärder. Vid intervjuer framförs att förväntningarna på elevhälsan riskerar att bli högre än vad som ingår i uppdraget.

Specialpedagogernas roll

Erfarna specialpedagoger som är delaktiga i verksamheten är en viktig resurs för att kunna se både hur barn och lärare hanterar olika situationer. Vid intervjuer lyfts att specialpedagogerna ofta hamnar i chefsfrågor och att de får ta ansvar för frågor som egentligen är rektors ansvar.

Gränsdragning gentemot interna och externa samarbetspartners

Socialtjänsten

Socialtjänsten ansvarar för att ta emot och utreda anmälningar och ansökningar som rör barn och ungas behov av stöd och skydd. Socialtjänsten ansvarar för barnets hemmiljö medan skolan har ansvaret under skoltid. De tre viktigaste faktorerna som påverkar elevernas undervisningssituation är sömn, mat och skärmtid. Vid intervjuer har lyfts att skolan får ta ett större ansvar än vad de anser ingår i skolans uppdrag.

Region Jämtland-Härjedalen

Skolan ansvarar för lärandesituationen medan BUP och Habiliteringen ansvarar för att vårda. Ibland blir dock gränsdragningen otydlig. Vid intervjuer lyfts att Habiliteringen har höga krav på pedagogerna och att rektor behöver vara tydlig med vilka roller och uppdrag som åvilar skolan.

¹ Lag (2022:1315) om ändring i skollagen (2010:800)

2.2.2 Bedömning

Vi bedömer att det i huvudsak finns en tydlig ansvarsfördelning på olika nivåer inom nämndens ansvarsområde. Däremot förekommer gränsdragningsproblematik både gentemot socialtjänsten och Region Jämtland Härjedalen.

Bristen på utbildade och erfarna pedagoger innebär i vissa fall ett ökat behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Risken är att den centrala Barn- och elevhälsan och specialpedagoger behöver ta ett större ansvar för olika åtgärder som hade kunnat hanteras inom den ordinarie klassrumsmiljön av en mer erfaren pedagog. Vi menar att det finns risk för att ansvarsfördelningen blir otydlig då den tänkta organisationsstrukturen rubbas.

Vid samtliga intervjuer har behovet av mer kompetens ute i verksamheten lyfts. Vi vill därför betona vikten av att barn- och utbildningsnämnden säkerställer den strategiska kompetensförsörjningen för att klara både nuvarande och framtida kompetensbehov.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att säkerställa att ansvarsfördelningen gentemot interna och externa samarbetspartners förtydligas för att enskilda medarbetare ska känna sig trygga i sin roll.

2.3 STYRDOKUMENT OCH RUTINER

Revisionsfråga. Finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd?

2.3.1 Rutinbeskrivningar

Arbetsgången vad gäller särskilt stöd regleras i skollagen och förtydligas ytterligare i läroplan och Skolverkets allmänna råd. Östersunds kommun har i sin tur utarbetat ett antal rutiner för arbetet med särskilt stöd.

Riktlinjer för barn och elevhälsoarbete

Rutiner kring särskilt stöd regleras i Riktlinjer för barn- och elevhälsan. Av dessa framgår att utöver den ordinarie undervisningen behöver en del elever ytterligare stöd för att nå betygskriterier eller kriterier för bedömning i läroplanen. Elever i behov av detta ska skyndsamt få stöd i behov av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen.

Om de extra anpassningar som har gjorts för en elev inte är tillräckliga är det rektors ansvar att se till att en utredning påbörjas skyndsamt. En del av utredningen består av att kartlägga elevens skolsituation och identifiera elevens svårigheter och styrkor. Utifrån kartläggningen görs sedan en pedagogisk bedömning om eleven är i behov av särskilt stöd och så fall görs en bedömning av vilket behov av stöd som eleven har. Det särskilda stödet måste dokumenteras i ett åtgärdsprogram för eleven. Åtgärdsprogrammet ska innehålla konkreta och utvärderingsbara åtgärder som ska följas upp och utvärderas kontinuerligt. Eleven och elevens vårdnadshavare bör ges möjlighet att delta i utvärderingen.

Rutiner och bestämmelser för arbete med särskilt stöd i skolan

Förvaltningen har tagit fram en processkarta samt detaljerade beskrivningar av arbetsgången utifrån följande rubriker:

- Uppmärksamma och anmäla
- Kartläggning/utredning
- Beslut/åtgärdsprogram
- Genomförande av åtgärdsprogram
- Följa upp och utvärdera
- Kompletterande stödåtgärder, anpassad studiegång, särskild undervisningsgrupp

Rutiner för arbete med särskilt stöd i förskolan

Förvaltningen har tagit fram processkarta och rutiner för arbetet med särskilt stöd i förskolan. Rutinerna innehåller instruktioner utifrån rubrikerna uppmärksamma och informera, kartlägga och informera, ta fram handlingsplan samt följa upp och utvärdera.

2.3.2 Rutiner

De lokala elevhälsoteamen

Rektor leder de lokala elevhälsoteamen som träffas regelbundet. Vid intervjuer framkommer att det varierar mellan olika enheter hur ofta dessa träffar genomförs. Klasskonferenser genomförs en till två gånger per termin. Kontinuiteten i elevhälsoteamen lyfts vid intervjuer som viktig för att det gemensamma elevhälsoarbetet på de enskilda skolorna ska fungera då det tar tid att skapa bra relationer.

Barn- och elevhälsans centrala stödteam

Barn- och elevhälsans centrala stödteam arbetar på uppdrag av skolorna och kan bistå med konsultation och handledning. De kan stötta i enskilda ärenden men även kring struktur och rutiner i det allmänna elevhälsoarbetet eller gällande klassrumsmiljöer.

Åtgärdsprogram

Specialpedagoger på respektive skola ansvarar för att upprätta och följa upp åtgärdsprogram. Det är dock rektor som är ytterst ansvarig och signerar åtgärdsprogrammen. Genomgång och uppföljning av de enskilda åtgärdsprogrammen görs löpande vid elevhälsoteamsmöten.

Dokumentation görs i både Prorenata² och IST³. Prorenata är det systemstöd elevhälsan använder för journalföring. De uppgifter som inte är sekretessbelagda och ska delas med vårdnadshavare dokumenteras även i IST. Det finns ingen funktion för att föra över information mellan dessa system utan dokumentationen måste göras i båda systemen. Enligt de intervjuade är det både ett extra arbetsmoment som också ökar även risken för felaktigheter.

Nämnden har under 2023 fastställt kontrollmoment avseende åtgärdsprogram inom ramen för den interna kontrollen, se avsnitt 2.1.2 ovan. Stickprovskontroller har genomförts av fem oidentifierade åtgärdsprogram där kontroll gjordes mot efterlevnad mot lagstiftningen, vilka stödinsatser som beslutades och om det framgick hur programmen skulle utvärderas. Däremot gjordes ingen kontroll av vilka effekter programmen fick eftersom det användes oidentifierade åtgärdsprogram där undervisande lärare, mentorer och rektorer inte framgår av materialet. Kontrollen visar på att åtgärdsprogrammen följde lagstiftningen men att det fortfarande saknas kunskap om vilka effekter programmen har fått på elevernas framtida måluppfyllelse och resultat.

Övergång inom och mellan skolor och skolformer

Genom samverkan och bra rutiner kan barn och elever ges en trygg och bra övergång mellan och olika skolformer. Förskoleklassen, fritidshemmet och skolan ska samverka med varandra och förskolan för att stödja elevernas utveckling och lärande.⁴ För förskolan finns inget krav på att dokumentation ska överlämnas. Det är information om det undervisningsunderhåll som barnen har haft möjlighet att möta i förskolan som kan lämnas över. Vid överlämning av dokumentation måste vårdnadshavare ge sitt tillstånd oavsett vilken skolform det gäller. Den mottagande skolan behöver sätta sig in i hur den tidigare skolgången har fungerat och hur tidigare åtgärder har fungerat.

Vid intervjuer har framförts att det finns risk för att överlämningen inte når elevhälsoteamets personal. En del av medarbetarna inom elevhälsan ansvarar för flera skolor och har inte kunskap om vad som händer med varje enskild elev. Organisationen har därför setts över så att kuratorer får ansvar för skolor inom ett geografiskt område där det finns en naturlig överlämning, exempelvis F-6 skola till 7-9 skola.

Vidare framförs att eleverna måste förberedas på ett bättre sätt inför övergången mellan olika stadier. Det är stor skillnad på klasstorlek och lärartäthet från exempelvis årskurs 3 till årskurs 4. Förändringen blir oftast ännu större för elever med särskilt stöd.

² Systemstöd för journalföring inom elevhälsan

³ System för elevdokumentation som vårdnadshavare har tillgång till

⁴ Skolverkets hemsida, Övergångar inom och mellan skolor och skolformer.

2.3.3 Bedömning

Vi bedömer att det finns tydliga rutinbeskrivningar och stödmaterial avseende särskilt stöd. Det finns även utarbetade rutiner för det löpande elevhälsoarbetet på de enskilda skolorna. De stickprovskontroller av åtgärdsprogram som har genomförts inom ramen för den interna kontrollen har inte visat på några avvikelser gentemot lagstiftning. Däremot har det inte gjorts några kontroller av om åtgärdsprogrammen har gett avsedda effekter vilket även berörs under punkt 2.5.

Brister har framkommit gällande övergången mellan skolor och skolformer. En del brister är kopplade till organisationen medan andra är kopplade till elevernas förberedelse. Vissa åtgärder har vidtagits genom att kuratorer har fått ta ansvar för geografiska områden.

Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att det finns bra rutiner för övergången mellan skolor och skolformer.

2.4 RESURSER

Revisionsfråga: Avsätts resurser så att rektor vid varje skolenhet har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd?

2.4.1 Omfattning och organisation

Rektor ansvarar för att fördela resurser på respektive skolenhet utifrån tilldelad elevpeng. Chefen för den centrala elevhälsan säkerställer att de lagstadgade funktionerna psykolog, kurator, skolsköterska och skolläkare finns i skolornas elevhälsoteam. På skolenhetsnivå ansvarar rektor för att tillsätta personal med specialpedagogisk kompetens-

Barn- och elevhälsan

Barn- och elevhälsan leds av verksamhetschef och sorterar direkt under förvaltningschefen. Enheten består av följande tjänster:

- Skolsköterskor 15,0 årsarbetare
- Kuratorer 15,0 årsarbetare (en utökning med 3,0 tjänster 2023)
- Skolpsykolog 7,0 årsarbetare varav 80 % avser förskolan
- Skolläkare 1,0 årsarbetare
- Logoped 3,0 årsarbetare
- Närvaroteam, 2 pedagoger och 1 socionom (varav 2,0 årsarbetare avser Närvaroteam, 1,0 årsarbetare avser konsultation och handledning)
- Speciallärare med särskild kompetens inom bl.a. läs- och skrivsvårigheter 2,0 årsarbetare
- Autismteam, ,0 årsarbetare

Skolsköterskor, kuratorer och skolpsykologer är knutna till specifika skolor. Verksamhetschefen för Barn- och elevhälsan fördelar tjänsterna mellan skolorna tillsammans med de två biträdande cheferna för Barn- och elevhälsan. Tjänstefördelningen baseras i huvudsak på elevantal. Hänsyn tas också till erfarenhet och uppskattade behov samt i viss mån till socioekonomi.

Övriga tjänster inom Barn- och elevhälsan definieras som en stödfunktion där rektorer ansöker om specifikt stöd. De intervjuade menar att de har ett bra stöd från Barn- och elevhälsan och att tillhandahåller de kompetenser som efterfrågas.

Logoped är en stödfunktion som inte regleras i skollagen. Östersunds kommun har anställt tre logoped erna då region Jämtland Härjedalen inte tillhandahåller denna tjänst för elever över åtta år.

Resurser på skolorna

Antalet specialpedagoger inom de olika enheterna varierar beroende på skolornas storlek, behov och rektors prioritering. Vid intervjuer framförs att Östersunds kommun har satsat på en stark central elevhälsa.

Vid intervjuer framförs att rektorerna inte har möjlighet att påverka eller ha önskemål om tilldelningen av resurser, varken av omfattning eller typ av resurs. I vissa fall skulle rektor exempelvis ha valt att anställa en extra lärare än en kurator.

Vid samtliga intervjuer framkommer att den ordinarie klassrumsmiljön anses vara viktigast för att kunna säkerställa att elever i behov av särskilt stöd får rätt förutsättningar. Erfarna pedagoger har större möjligheter att skapa fungerande grupper vilket minskar behovet av olika insatser. Det kompetensförsörjningsbrist som råder innebär svårigheter att rekrytera utbildade och erfarna pedagoger vilket försämrar möjligheterna till en bra undervisningsmiljö. Elevhälsan blir därmed inkopplad i åtgärder som egentligen faller utanför elevhälsans uppdrag.

Även lokalernas utformning och tillgången till grupprum är viktiga för att få en trygg undervisningsmiljö. Många av kommunens äldre skolor har begränsad tillgång till grupprum. Intervjuade rektorer menar att det till viss del finns utrymmen, exempelvis matsal, som kan nyttjas men att de inte är optimala.

2.4.2 Kostnad per elev i förhållande till andra kommuner⁵

Över tid i jämförelse med andra kommuner

Av tabellen nedan framgår hur nettokostnaden per elev har utvecklats i förhållande till andra kommuner.

Nettokostnad grundskola åk 1-9, kr/elev	2019	2020	2021	2022
Riket	107 508	108 345	112 122	116 335
Kommuner med 50 000-99 999 invånare	103 237	105 251	108 537	112 748
Liknande kommuner grundskola	103 368	106 874	110 072	114 186
Östersund	107 242	104 940	107 296	117 761

Jämförelsen visar att Östersund hade lägre kostnader än övriga kommuner i jämförelsen för både 2020 och 2021. Under 2022 har nettokostnaderna i Östersund ökat och ligger nu högre än samtliga i jämförelsen.

Per kostnadsslag 2022 i jämförelse med andra kommuner

I tabellen nedan framgår kostnaden per elev i grundskolan totalt och fördelat på olika kostnadsslag.

Kostnad grundskola åk 1-9, kr/elev	Totalt	Lokaler	Undervisning	Skolmåltider	Lärverktyg	Elevhälsa	Övrigt
Riket	126 555	21 210	70 312	7 076	5 662	4 427	17 867
Kommuner med 50 000-99 999 invånare	124 027	20 030	68 135	7 146	5 697	4 374	18 645
Liknande kommuner grundskola	123 375	18 979	67 961	7 071	5 770	4 326	17 867
Östersund	131 285	19 344	75 800	8 568	6 294	4 319	16 959

Jämförelsen visar att Östersunds kommun har högre kostnader för undervisning och skolmåltider. Även kostnaden för lärverktyg är högre medan lokalkostnaden är lägre jämfört med övriga kommuner i jämförelsen. Kostnaden för elevhälsan är i nivå med övriga kommuner.

Östersund har en hög andel elever i fristående skolor jämfört med många andra kommuner. I första hand påverkas inte ersättningen per elev, däremot innebär det att den totala resursen per skola minskar då antalet elever blir färre på de kommunala skolenheterna. En översyn av kommunens skolstruktur har gjorts av Fullmäktigeberedningen Skolstruktur⁶ där de fristående skolorna har vägt in i bedömningen av det framtida behovet av skolor.

⁵ Presenterade nyckeltal har hämtats från statistikdatabasen Kolada

⁶ Fullmäktigeberedning Skolstruktur Slutrapport 2022-04-13

Resursfördelningssystemet

Resurser till grundskolan fördelas efter s.k. elevpeng. Grundläggande i resursfördelningen är att fördelningen ska följa med mandatet vilket innebär att de medel som fördelas genom elevpengen motsvarar de verksamhetsområden där rektor har mandat att styra över sin verksamhet. Elevpengen omfattar därför endast pedagoger/undervisning och lärverktyg. Lokalhyra och skolmåltider ligger utanför elevpengen och barn- och elevhälsan är organiserad och finansieras centralt på förvaltningen.

Elevpengen omfattar en grundpeng och ett socioekonomiskt tillägg som uppgår till 22 % av grundpengen. Mindre skolor, under 100 elever, får ett extra tillägg. Kommuner är enligt skollagen skyldiga att omfördela medel utifrån elevers bakgrund i syfte att utjämna barn och elevers skilda förutsättningar att nå skolan. Fördelningen sker utifrån den av SCB:s beräknad Riksmodellen där skolor tilldelas socioekonomiskt tillägg utifrån en vedertagen statistisk modell baserad på forskning och erfarenhet.

Därutöver kan rektorerna ansöka om extra resurser till elever i behov av särskilt stöd. För närvarande uppgår det totala beloppet till 7,5 mnkr för grundskolan inklusive friskolor och till förskolan finns det 8,5 mnkr. Östersund har valt att ha en relativt liten summa för särskilt stöd och istället värnat om en högre grundpeng. Beloppet utgår för olika typer av stödåtgärder, exempelvis assistenter, tekniska hjälpmedel, anpassning av lokaler eller andra åtgärder som inte täcks av grundbidraget. Noterbart är att ansökan om särskilt stöd endast kan göras om rektor saknar utrymme i befintlig budget. Det är verksamhetschef grundskola som fördelar resurser för särskilt stöd med stöd av specialpedagoger och psykologer.

Vid en analys av tilldelad elevpeng per elev och skola noterar vi att den socioekonomiska tilldelningen varierar mellan ca 7 tkr och ca 19 tkr per elev per år. Den totala elevpengen per år blir låg på de mindre skolor som har låg socioekonomiskt tilldelning och ändå är för stora för att få extra tillägg för liten skola.

Behovet av särskilt stöd har inte alltid ett direkt samband med socioekonomi, då elever med behov av särskilt stöd, förekommer i alla samhällsgrupper. De skolor som har en hög socioekonomisk tilldelning får dock mer resurser till förfogande vilket även kan användas till särskilt stöd. Vissa rektorer menar dock att de i första hand använder den socioekonomiska resursen till SVA-undervisning.

Vid intervjuer framkommer en varierad bild av om det är tydligt vilket stöd som ska ingå i grundresurser och vilka insatser som kan ansökas som särskilt stöd. Otydlighet innebär att ansökningarna varierar, vissa ansökningar avser rena läs- och skrivsvårighet medan andra ansökningar kan avse resurspersoner som stöd under skoldagen.

Inom förskolan uppgår den socioekonomiska resursen till 9 % av grundbidraget och det avsätts även 10 mnkr till särskilt stöd innan barnpengen fördelas. Särskilt stöd är inte lagreglerat inom förskolan men kommunen har valt att prioritera särskilt stöd även inom förskolan. I första hand avser ansökningarna en extra resurs.

Verksamheten har dock utmaningar med att rekrytera medarbetare med tillräcklig kompetens och tvingas därför ofta anställa utbildad personal. I samband med intervjun uppskattades att det fortfarande saknas ett antal medarbetare för att tillgodose behovet för barn i behov av särskilt stöd inom förskolan.

Vid intervjuer framkommer en varierad bild av om tilldelad budget är tillräcklig för att kunna organisera verksamheten så att barn och elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de har rätt till. Verksamhetscheferna anses behöva stötta rektorerna att organisera enheterna på ett bättre sätt så att tilldelade medel räcker för att kunna stötta exempelvis elever som behöver undervisning i mindre grupper. Samtidigt har det framhållits att om en elev har behov av särskilt stöd och det inte finns utrymme eller möjlighet att få extra medel tillsätter rektor en extra resurs även om det inte finns utrymme i budget.

Vidare har det framkommit att vissa rektorer inte anser sig ha budgetutrymme för att anställa erfaren och utbildad personal. Rektor kan då anställa en barnskötare eller en utbildad person istället för en förskollärare för att kostnaden ska rymmas inom budget. Den främsta anledningen till att Östersund har en låg andel legitimerade förskollärare⁷ är dock den stora bristen på utbildade förskollärare.

Vi har uppfattat att kompetensförsörjningsbristen i många fall är ett lika stort problem som de ekonomiska resurserna.

Ersättning till fristående förskolor och skolor

Kommunen är enligt lag skyldig att ge extra bidrag till fristående förskolor och skolor avseende barn och elever med särskilt stöd. De fristående skolorna ansöker om särskilt stöd på särskild blankett. Vid intervjuer framförs att underlagen ofta är bristfälliga och att det till viss del även är oklart vilka insatser som ska täckas av grundpengen. Förvaltningen har därför haft en avstämning med de fristående skolorna för att förtydliga gränsdragningen. Kommunen kan inte neka de fristående skolorna tilläggsbelopp.

2.4.3 Bedömning

Jämförelsen visar att Östersunds kommun totalt sett har högre kostnader per elev i grundskolan jämfört med samtliga kommuner i jämförelsen. Jämförelsen visar att det är kostnaderna för undervisning, lärverktyg och skolmåltider som framförallt är högre än i övriga kommuner medan kostnaden för elevhälsan är i nivå med övriga i jämförelsen. Samtidigt har elevernas resultat försämrats under 2022 och eleverna upplever i högre grad än i andra kommuner att skolarbetet är svårt och att de inte får tillräcklig hjälp för att klara skolarbetet.

Utformningen av elevpengen har stor betydelse för rektors möjligheter att organisera verksamheten. Behov av särskilt stöd har inte en alltid en direkt koppling till socioekonomi utan förekommer i alla samhällsklasser och områden. Det är därför viktigt att nämnden kontinuerligt analyserar och omprövar elevpengens effekter för att ge rektor rätt förutsättningar.

Nämnden har betonat likvärdighetsperspektivet genom en centraliserad ekonomistyrning. De enskilda rektorerna ansvarar för anställa pedagoger och specialpedagoger vilket innebär att rektor inte kan styra tillgången till övriga kompetenser avseende arbetet med särskilt stöd. Rektor kan inte heller omfördela medel från exempelvis lokaler eller måltider då denna budget finns centralt. Enligt skollagen har rektor en stark ställning och ansvarar för att leda och fördela arbetet. Vi menar att det är viktigt att nämnden regelbundet följer upp konsekvenserna av hur den valda organisationen påverkar rektors förutsättningar.

Andelen elever i friskolor har ökat och granskningen indikerar att organisationen inte fullt ut har anpassats utifrån de nya förutsättningarna. Vi menar även att nämnden bör analysera förhållandet mellan kostnadsutveckling och elevernas resultat.

Vi rekommenderar nämnden att analysera förhållandet mellan kostnadsutveckling och elevernas resultat.

Vi rekommenderar nämnden att kontinuerligt analysera och ompröva elevpengen för att säkerställa att rektor har ekonomiska förutsättningar att kunna ge stöd till elever i behov särskilt stöd.

2.5 INSATSER

Revisionsfråga: Är de insatser som tillhandahålls ändamålsenliga?

Exempel på insatser till enskilda elever är stöd av specialpedagog, tillgång till elevassistent, anpassad studiegång, enskild undervisning, särskild undervisningsgrupp samt studiehandledning på modersmålet. Skolverket beskriver de olika insatserna enligt följande:

⁷ Ca 50% av förskollärarna i Östersund är legitimerade

- Om det finns särskilda skäl får ett beslut om åtgärdsprogram innebära att särskilt stöd ges utanför den grupp som eleven normalt tillhör. Det kan antingen röra sig om *enskild undervisning* eller *särskild undervisningsgrupp*. Det avgörande för om åtgärden är att betrakta som enskild eller särskild undervisning är främst placeringens omfattning och varaktighet.
- *Anpassad studiegång* – om det särskilda stödet i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.
- *Studiegård* finns på högstadieskolorna. Eleven får t.ex. intensiv träning med en speciallärare någon timma eller dag i veckan utifrån fastställt åtgärdsprogram.
- *Studiehandledning på modersmålet* – en elev ska få studiehandledning på sitt modersmål om behov finns.
- *Specialpedagoger* som handleder rektorer och personalgrupper.

Central särskild undervisningsgrupp

Denna undervisningsform innebär att eleven är skriven på den ordinarie skolan men rektor kan besluta att eleven ska delta i en särskild undervisningsgrupp. Placeringens omfattning och tidsperiod avgör om åtgärden att betrakta som en särskild undervisningsgrupp. Placeringen innebär inte att eleven byter skolenhet och rektor. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid beslutet men det är rektor som tar beslut.

Resursskola

Riksdagen har beslutat om ändring i skollagen i syfte att utveckla och tydliggöra förutsättningarna för så kallade resursskolor, det vill säga skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd⁸. Ändringarna innebär bl.a. att kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen. Det är kommunen som beslutar om en elev ska placeras i en kommunal resursskola. Beslutet fattas efter ansökan av elevens vårdnadshavare, eller i vissa fall av elevens rektor. Resursskolan har en egen rektor. En utredning pågår angående resursskola på Östbergsskolan.

Pedagogernas kompetens

Barn- och elevhälsan arbetar med att stärka pedagogernas kompetens med olika utbildningsinsatser. Utbildningsinsatser genomförs utifrån olika teman, språkcaféer, tillgänglig skola, barn som utmanar, fysisk, social och pedagogisk miljö m.m. Utbildningarna anpassas utifrån varje skolas egen situation och utvecklingsnivå.

Specialpedagogerna i Östersund har spetskompetens inom vissa områden. De deltar i olika forum och tar del av aktuell forskning. Det finns även ett nätverk inom förvaltningen där specialpedagogerna delar erfarenheter med varandra via teams.

Elevassistenter

Elevassistenter tillsätts för att stötta enskild elev eller att avlasta pedagog i klassrummet. För närvarande är det svårt att rekrytera elevassistenter vilket innebär att personer utan utbildning och/eller erfarenhet anställs. De ställs ofta inför en tuff och utmanande miljö och får inte alltid tillräcklig utbildning/introduktion heller handledning för att kunna hantera svåra situationer. Vid intervjuer har lyfts att det borde finnas en styrning centralt på förvaltningen av handledning och kompetensutvecklingen för denna yrkesgrupp för att de ska få både likvärdiga och bättre förutsättningar att stötta eleverna.

Lokaler

Undervisning i mindre grupper på den ordinarie skolan är en åtgärd för att anpassa undervisningen. Tillgången till mindre lokaler eller grupprum varierar mellan skolorna. På de nyare, större skolorna har grupprum funnits med i planeringen medan tillgången är sämre på mindre och äldre skolor.

⁸ Lag (2022:774) om ändring i skollagen (2010:800)

2.5.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden i huvudsak tillhandahåller ändamålsenliga insatser. Nämnden säkerställer att ny lagstiftning och utveckling inom området följs, bl.a. genom att utreda förutsättningar för en resursskola. Specialpedagoger ges möjlighet att hålla sig à-jour inom olika områden och att de delar med sig av goda exempel.

Svårigheterna att rekrytera barn- och elevassistenter innebär dock att ansvariga rektorer inte fullt ut kan säkerställa att barn och elever med i behov av särskilt stöd får den hjälp de har rätt till. Personalbristen riskerar att medföra att stödet till barn och elever utgår från vilket stöd som finns att tillgå snarare än utifrån faktiskt behov.

Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att elevassistenter och andra resurspersoner ges bra introduktion och stöd samt möjlighet till kompetensutveckling.

2.6 UPPFÖLJNING

Revisionsfråga: Följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det? Görs det en systematisk uppföljning av resultatet av genomförda insatser?

Patientsäkerhetsberättelse för Elevhälsans medicinska, psykologiska och logopediska insatser följs upp årligen.

Nämnden följer årligen, inom ramen för det SKA, upp elevernas utveckling mot målen. I kvalitetsredovisningen följer nämnden bl.a. upp andelen elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen som ett mått för hur arbetet med särskilt stöd fungerar. Även studiero följs upp. Däremot görs ingen specifik uppföljning av elever i behov av särskilt stöd. I samband med intervjuer har behovet uppmärksamats och förvaltningen har för avsikt att se över former för uppföljningen.

Kvalitetsdialoger genomförs två gånger årligen för både skola och förskola. Nämndsledamöter och rektorer deltar och inom förskolan även specialpedagogerna. Rektorerna har möjlighet att lyfta olika problem och nämnden kan ställa frågor om verksamheten.

Rektorerna följer upp verksamheten i Stratsys och då ingår även särskilt stöd. En utvärdering av hur organisationen har fungerat ska göras och hur olika typer av insatser har fungerat, exempelvis studiegårdar. Goda exempel lyfts i rektorsgruppen.

Åtgärdsprogram ska följas upp och utvärderas varje termin av specialpedagogerna. Under avsnitt 2.1.2 framgår att nämnden har följt upp åtgärdsprogram inom ramen för den interna kontrollen. Uppföljningen har endast omfattat lagefterlevnaden, ingen uppföljning har gjorts av vilka effekter åtgärdsprogrammen har gett. Vid intervjuer lyfts att uppföljning av åtgärdsprogram på övergripande nivå skulle kunna utvecklas. Exempelvis jämförelser mellan skolorna av hur många åtgärdsprogram som har upprättats och hur många som har följts upp.

Enligt Skolverket⁹ är andelen elever med särskilt stöd högst i årskurs nio, totalt sett i riket, när det enligt Skolverket ofta är för sent. Skolverkets statistik visar även på att särskilt stöd är vanligare bland pojkar än flickor. Eftersom barn- och utbildningsnämnden inte följer upp antalet åtgärdsprogram följer nämnden inte heller hur åtgärdsprogrammen fördelar sig mellan olika årskurser eller fördelat på pojkar och flickor.

Vid genomgång av nämndens protokoll mellan januari-september 2023 går inte att utläsa att nämnden har diskuterat särskilt stöd.

⁹ PM Särskilt stöd i grundskolan – läsåret 2021/22

2.6.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden inom ramen för bedriver ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete inom området särskilt stöd genom resultatredovisning och analys. Däremot anser vi att uppföljningen kan utvecklas, bl.a. gäller detta jämförelser, analyser och effekter av åtgärdsprogrammen.

Vi rekommenderar nämnden att utveckla uppföljningen av vilka effekter olika insatser avseende särskilt stöd ger.

2.7 SAMVERKAN

Revisionsfråga: Finns det fungerande former för intern och extern samverkan?

En granskning gjordes 2021 angående samverkan kring barn och unga med psykisk ohälsa och en uppföljning av denna granskning görs under hösten 2023. Det är i stort sett samma övergripande samverkansforum som även berör särskilt stöd och därför beskrivs bara specifik samverkan i denna granskning.

Samverkan förekommer på olika nivåer: mellan rektor och chef, mellan centrala elevhälsoteamet och de lokala elevhälsoteamen, mellan skolan och socialtjänsten både kring enskilda elever och övergripande samt med region Jämtland Härjedalen.

Vid intervjuer framförs att kommunikation och samverkan är ett utvecklingsområde. För att få effekt av den kompetens som finns inom olika verksamheter måste samverkan fungera och det får inte finnas "diken" mellan olika verksamheter så att barn och elever riskerar att hamna mellan stolarna.

Dialogmöten med Barn- och elevhälsan och rektorer genomförs tre gånger per termin. En rektor per geografiskt område deltar. Vid intervjuer framförs att övriga rektorer inte får information från dessa träffar och att det inte heller finns några rutiner för att samla ihop synpunkter som ska lyftas på dessa träffar. Även i samverkan med socialtjänsten och Region Jämtland Härjedalen saknas kanaler för att lyfta brister i samverkan.

Samverkan med socialtjänsten

Sömn, digital användning och mat är de faktorer som har störst påverkan på skolsituationen för eleverna. Förutom skolmåltiderna är övriga faktorer kopplade till hemmiljön och skolans ansvar sträcker sig endast till skoldagen. Vid intervjuer framförs att det är socialtjänstens ansvar för stötta familjerna att få till en bättre struktur i hemmiljön. Pga. sekretessen vet skolan inte heller vilka insatser som socialtjänsten faktiskt genomför.

Samverkan med BUP

Tillgängligheten, dvs. de långa köerna till BUP beskrivs som det största problemet. Skolan har svårt att stötta eleverna i undervisningen när eleverna inte tillgång till de insatser de behöver från BUP.

Samverkan med Habiliteringen

En av de brister i samverkan med Habiliteringen som framkommit är att Habiliteringen till viss del anses ha en annan uppfattning om både förskolans och skolans uppdrag. De intervjuade menar att Habiliteringen skapar förväntningar hos vårdnadshavarna som skolan/förskolan inte har möjlighet att leva upp till.

2.7.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns brister i samverkan med andra aktörer som kommer att följas upp i kommande granskning. Intervjuer har visat på att det saknas kanaler för att samla brister och lyfta dem till rätt nivå/forum. Det finns även vissa brister gällande den interna samverkan vid återkopplingen från/till enskilda rektorer.

Vi rekommenderar nämnden att säkerställa att brister och utvecklingsområden samlas och återkopplas både inom nämnden och i samverkan med andra aktörer.

3 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden delvis har säkerställt att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där särskilt stöd ingår genom att måluppfyllelsen följs upp. Inför 2023 har nämnden fördelat ytterligare medel till elevhäl-
san för att säkerställa att det finns regelbunden tillgång till skolkurator på varje skola.

Nämnden har betonat likvärdighetsperspektivet genom en centraliserad ekonomistyrning. De enskilda rektorerna kan inte fullt styra tillgången till olika kompetenser avseende arbetet med särskilt stöd. Vi menar att det är viktigt att nämnden regelbundet följer upp konsekvenserna av hur den valda organisationen påverkar rektors förutsättningar att leda och fördela arbetet.

Brister har framförallt identifierats gällande uppföljning och analyser, exempelvis effekter av åtgärdsprogram och effekter av elevpengens uppbyggnad på de enskilda skolenheterna.

3.1.1 Svar på revisionsfrågorna

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande underliggande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns det en tydlig ansvarsfördelning?	I huvudsak	Den interna ansvarsfördelningen är i huvudsak tydlig. Däremot förekommer gränsdragningsproblematik gentemot socialtjänsten och Region Jämtland Härjedalen. Bristen på erfarna pedagoger kan innebära ett ökat behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Det finns risk för att ansvarsfördelningen blir otydligt då den tänkta organisationsstrukturen rubbas.
Finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd?	Delvis	Det finns tydliga rutiner och stödmaterial avseende särskilt stöd. Stickprovskontroller inom ramen för den interna kontrollen har visat att åtgärdsprogram följer lagstiftningen men det har inte gjorts någon uppföljning av om åtgärdsprogrammen har gett avsedda effekter. Brister har framförallt framkommit gällande övergången mellan skolor och skolformer.
Avsätts resurser så att rektor vid varje skolenhet har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd?	Delvis	I jämförelse med andra kommuner har Östersunds kommun högre kostnader per elev i grundskolan. Samtidigt har elevresultaten försämrats. Nämnden har prioriterat likställighetsperspektivet genom en centraliserad ekonomistyrning vilket innebär att rektor inte fullt ut kan styra tillgången till övriga kompetenser avseende arbetet med särskilt stöd. Vi menar att det är viktigt att nämnden regelbundet följer upp konsekvenserna av hur den valda organisationen påverkar rektors förutsättningar. Utformningen av elevpengen har stor betydelse för rektors förutsättningar att organisera verksamheten. Särskilt stöd har inte alltid en direkt koppling till socioekonomi utan förekommer i alla samhällsklasser och områden. Nämnden behöver kontinuerligt analysera och ompröva elevpengen för att ge rektor rätt förutsättningar.

Är de insatser som tillhandahålls ändamålsenliga?	I huvudsak	Nämnden tillhandahåller i huvudsak ändamålsenliga insatser. Ny lagstiftning och utveckling inom området följs. Svårigheter att rekrytera elevassistenter innebär att ansvariga rektorer inte fullt ut kan säkerställa att barn och elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de har rätt till.
Följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det? Görs det en systematisk uppföljning av resultatet av genomförda insatser?	Delvis	Nämnden bedriver ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete där särskilt stöd ingår. Uppföljningen kan dock utvecklas, bl.a. gäller detta jämförelser, analyser och effekter av åtgärdsprogrammen.
Finns det fungerande former för samverkan med andra aktörer?	Delvis	Vi bedömer att det finns brister i samverkan med andra aktörer som kommer att följas upp i kommande granskning. Intervjuer har visat på att det saknas kanaler för att samla brister och lyfta dem till rätt nivå/forum vilket även gäller den interna samverkan.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden:

- *Säkerställa att ansvarsfördelningen gentemot interna och externa samarbetspartners förtydligas för att enskilda medarbetare ska känna sig trygga i sin roll.*
- *Säkerställa att det finns bra rutiner för övergången mellan skolor och skolformer.*
- *Analysera förhållandet mellan kostnadsutveckling och elevernas resultat.*
- *Att kontinuerligt analysera och ompröva elevpengen för att säkerställa att rektor har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd.*
- *Säkerställa att elevassistenter och andra resurspersoner ges bra introduktion och stöd samt möjlighet till kompetensutveckling.*
- *Utveckla uppföljningen av vilka effekter olika insatser avseende särskilt stöd ger.*
- *Säkerställa att brister och utvecklingsområden samlas och återkopplas både inom nämnden och i samverkan med andra aktörer.*

Projektledare

Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor