

Revisionsrapport

Elever med behov av särskilt stöd

Botkyrka kommun

2010-03-08

Susanna Collijn

Innehållsförteckning

1	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte och revisionsfråga	4
2.3	Avgränsning och metod.....	5
3	Beskrivning av organisation avseende verksamheten för barn i behov av särskilt stöd	5
4	Finns ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd?	7
4.1	Iakttagelser	7
4.2	Bedömning	11
5	Hur efterlevs rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram och genomföra insatser?	11
5.1	Iakttagelser	11
5.2	Bedömning	12
6	Finns det system för att mäta framgångsfaktorer i individärenden?	13
6.1	Iakttagelser	13
6.2	Bedömning	14
7	Finns likvärdiga förutsättningar för alla skolor?	14
7.1	Iakttagelser	14
7.2	Bedömning	15

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har vi genomfört en granskning av barn- och ungdomsnämndens verksamhet för barn i behov av särskilt stöd. Den revisionsfråga som ska besvaras framgår nedan.

Bedriver nämnden verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt grundskoleförordningen och att kommunens alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd?

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden inte fullt ut bedriver verksamheten på ett sådant sätt att det är säkerställt att samtliga skolor arbetar enligt grundskoleförordningen och att kommunens alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd.

Nämnden har dock vidtagit följande åtgärder:

- Ett ökat fokus på barn i behov av särskilt stöd i ettårsplanen 2010
- En utvidgad kvalitetsredovisning där alla skolor ombeds beskriva hur de arbetar för att säkerställa att alla barn får det stöd de behöver
- Beslut att utreda den specialpedagogiska funktionen och elevhälsoarbetet överlag i kommunen samt organisering och kvalitet i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper

Vi bedömer att åtgärderna ovan kommer ge nämnden bättre förutsättningar för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd.

Utifrån granskningsresultatet lämnar vi följande rekommendationer:

- Överväg om gemensamma riktlinjer kan vara ett stöd för att nämnden ska kunna garantera uppföljningsbarhet och ytterst likvärdiga förutsättningar för eleverna
- Genomför en kartläggning av skolornas nuvarande arbete syftande till särskilt stöd för de barn som behöver det
- Kartläggningen bör förutom kompetens och organisation också omfatta vilka rutiner som finns på skolorna för att upptäcka, dokumentera och tillgodose barn i behov av särskilt stöd
- Inte minst behöver också skolornas system för uppföljning av elevernas framsteg och utveckling kartläggas

De underliggande frågeställningar/kontrollmål till revisionsfrågan behandlas i respektive huvudavsnitt i rapporten.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Enligt skollagen skall utbildningen i grundskolan syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet.

”Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att eleven kan ha behov av särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Av programmet skall det framgå vilka behoven är, hur de skall tillgodoses samt hur åtgärderna skall följas upp och utvärderas.

Eleven och elevens vårdnadshavare skall ges möjlighet att delta när åtgärdsprogrammet utarbetas.”¹

Skolverket påpekar att innan åtgärdsprogrammet utformas ska skolan utreda och analysera vad eleven har för svårigheter i skolan. Åtgärderna i åtgärdsprogrammet ska vara både kortsiktiga och långsiktiga och vara relaterade till målen i läro- och kursplaner.

Man kan på goda grunder anta att elever med inlärningssvårigheter eller andra problem gynnas av tidiga insatser, vilket kräver rutiner för att definiera och åtgärda elevers svårigheter. Även samhällsekonomiska aspekter motiverar tidiga och relevanta stödåtgärder.

Mot ovanstående bakgrund har en granskning av kommunens verksamhet för barn i behov av särskilt stöd prioriterats. Granskningen finns intagen i 2010 års revisionsplan.

2.2 Syfte och revisionsfråga

Den övergripande revisionsfråga som ska besvaras lyder: Bedriver nämnden verksamheten på ett sådant sätt att den säkerställer att skolorna arbetar enligt grundskoleförordningen och att kommunens alla elever ges likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd?

Följande frågeställningar ska belysas:

- Ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd.
- Efterlevnad av rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram och genomföra insatser.

¹ 5 kap. 1§, tredje och fjärde stycket grundskoleförordningen

- Upprättad dokumentation som styrker att individärendena har hanterats i enlighet med riktlinjer och rutiner.
- Likvärdiga förutsättningar för alla skolor och system för att mäta framgångsfaktorer i individärendena.

2.3 Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till att omfatta verksamheten för barn i behov av särskilt stöd i grundskolan inom Barn- och ungdomsnämndens ansvarsområde.

Granskningen har genomförts genom inläsning av relevanta dokument samt intervjuer med nyckelpersoner vid Barn- och ungdomsförvaltningen såsom representanter för utvecklings-, specialistenheten och områdeschefer. Platsbesök och intervjuer med rektorer och representanter för elevhälsoteam har genomförts vid två skolor, Hamerstaskolan och Trädgårdsstadsskolan.

3 Organisation avseende verksamheten för barn i behov av särskilt stöd

Varje *grundskoleenhet* ansvarar för att upptäcka och tillgodose behov av särskilt stöd. Det är upptill varje grundskola på vilket sätt man vill organisera stödet till barn i behov av särskilt stöd. En generell uppfattning i förvaltningen är att organisation och resurser kring barn i behov av särskilt stöd skiljer sig från skola till skola, men att arbetet i de flesta fall leds och samordnas av rektor och elevhälsoteam på varje skola där specialpedagoger, skolsköterska och kuratorer är vanliga funktioner.

På *skolområdesnivå* så finns för vissa skolområden gemensamma resurser för skolorna i området i form av ett övergripande elevhälsoteam med kuratorer, special- och resurspedagoger. I de fall det finns ett övergripande elevhälsoteam arbetar dessa på uppdrag av respektive skolas rektor och de fungerar även som länk till Barn- och Ungdomspsykiatri (BUP) och landstingets habilitering. Områdeschefen håller sig informerad om skolornas arbete med barn i behov av särskilt stöd genom det områdesövergripande teamet och följer även upp de enskilda skolornas arbete vid rektorsträffar under året.

Centralt i förvaltningen finns *specialistenheten* vars uppdrag är att tillhandahålla specialistfunktioner för förskolan och grundskolan samt ha det centrala ansvaret för särskolan och de kommunövergripande grupperna. Bland specialistfunktionerna kan nämnas övergripande skolhälsovård och vissa specialistfunktioner såsom hörsel-, resurs- och talpedagoger, specialpedagoger och studssamordnare. Totalt finns det 20 medarbetare vid specialistenheten.

Enligt specialistenhetens verksamhetsplan har inte specialistenheten en styrande funktion utan ska agera stödjande och rådgivande gentemot grundskolornas skolledningar i utvecklingsarbete och i elevärenden. Specialistenheten ansvarar också för myndighetsbeslut vid placering i särskolan och vid särskilda elevplaceringar inom grundskolan. Specialistenheten är också engagerad i två större utvecklingsprojekt med bäring på barn i behov av särskilt stöd.

Kraftsamling för att upptäcka och hjälpa barn som far illa är ett projekt som syftar till att samla kommunens olika verksamheter för att bli bättre på att uppmärksamma och hjälpa barn som far illa. Barn- och ungdomsnämnden driver sedan 2008 projektet tillsammans med Socialnämnden vars insikter och nya samarbetsformer ska fortsätta drivas av linjeorganisationen efter projektet avslutats i slutet av 2010.

Särskilda insatser avseende tal- och språkstörning är ett projekt som initierats av specialistenheten sedan man uppmärksammat att allt fler elever får diagnoser som omfattar tal- och språkstörning. Antalet elever som har ett annat modersmål än svenska och därmed har svenska som andra språk har ökat i kommunen, vilket i sin tur ökat efterfrågan på elevplaceringar i Botkyrkas kommunövergripande grupper för tal- och språkundervisning. I en magisteruppsats har en specialpedagog verksam i Botkyrka kommun ställt sig frågan hur språkstörning hos elever med annat modersmål förhåller sig till en försenad eller avvikande utveckling i svenska som andra språk? Utgångspunkten är att eleven i möjligaste mån ska undervisas i sin ordinarie klass och exkludering undvikas. Projektet bedrivs under 2010 och kommer att följas upp och utvärderas i november och erfarenheter och kunskap ska sedan implementeras i den ordinarie verksamheten.

I Botkyrka finns 111 elever placerade i någon av ca tio *kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper* för barn med neuropsykiatriska tillstånd, tal- och språkstörning och/eller socioemotionella svårigheter. Det finns också grupper som drivs i samverkan med socialförvaltningen och landstinget, BUP.

I de fall grundskolorna har uttömt alla möjligheter att tillgodose barnets behov av särskilt stöd kan skolans rektor i samråd med föräldrarna genom ett särskilt ansökningsförfarande ansöka om en plats i en kommunövergripande särskild undervisningsgrupp. Specialistenheten har utformat ansökningsprocessen och är beslutande myndighet vid placering i de egna grupperna och i de fall en elev placeras i verksamhet utanför kommunen. Till stöd i ansöknings- intagningsprocessen har specialistenheten en samordningsgrupp (SOG) i vilken rektorer med ansvar för kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna deltar tillsammans med specialistenhetens experter.

Förvaltningen har beslutat att under 2010 utreda den specialpedagogiska funktionen och elevhälsoarbetet överlag i kommunen samt organisering och kvalitet i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Uppdraget är upphandlat och kommer att påbörjas i februari med målsättningen att kunna införa insatser med

utgångspunkt i utredningens resultat läsåret 2011/12. Motiveringarna till varför utredningen behövs är flera såsom skolinspektionens senaste granskning och kritik, men också en ambitionshöjning att i linje med senaste forskning arbeta inkluderande i ordinarie skolverksamhet. Långvarig placering i särskilda grupper har visat sig leda till lägre måluppfyllelse för eleven än en kortare tids placering. I förarbetena till en ny skollag finns också skrivningar om elevers rätt till stöd av kurator och psykolog vid behov som kommer att ställa krav huvudmannen att tillhandahålla sådan resurs.

Hammerstaskolan är en tvåparallellig F-9 skola med ca 400 elever belägen i skolområde Hallunda-Norsborg. Verksamheten leds av en rektor och tre biträdande rektorer. Ett specialpedagogiskt arbetslag (SPA) har till uppgift att utveckla det specialpedagogiska arbetet vid skolan. Vid skolan finns också Läs- och skrivpedagogiskt centrum som tar emot elever från samtliga grundskolor som har behov av särskilt stöd i läsning och skrivning som inte deras hemskolor kan tillgodose.

Trädgårdsstadsskolan har ca 600 elever från årskurs F-9 och är beläggen i Tullinge. Verksamheten leds av en rektor och tre biträdande rektorer. Arbetet kring barn i behov av särskilt stöd leds och samordnas av skolans elevhälsoteam.

4 Finns ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd?

4.1 Iakttagelser

Nämnden har i ettårsplanen 2010 lyft fram barn i behov av särskilt stöd som ett viktigt område och beslutat om flera åtaganden:

Åtagande	Aktiviteter
Fortsätta utveckla arbetsformer som verkar inkluderande. Prioritera stödet i vardagsmiljön.	Översyn av tillgång till specialpedagogisk kompetens på de olika verksamhetsnivåerna genomförs
Den pedagogiska kompetensen ska säkerställas i de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna.	Översyn av kvaliteten samt ledningsstödjande aktiviteter.
Kompetenshöjning gällande kunskaper om hur barn i behov av stöd identifieras samt hur åtgärdsprogram ska utformas.	Utbildningsprogram och stöd till lokala nätverk kommer att utformas.

Åtagande	Aktiviteter
Särskild uppmärksamhet på att identifiera barn i behov av särskilt stöd i särskolan, och utforma stöd.	Utbildningsprogram och stöd till lokala nätverk kommer att utformas.
Särskild uppmärksamhet på att bygga upp modersmålsundervisningen inom särskolan	Översyn av kvaliteten samt ledningsstödjande aktiviteter.
Barn får tidiga förebyggande och beslutade insatser för att undvika externa placeringar.	Översyn av tillgång på lokalkompetens samt ledningsstödjande aktiviteter. Samarbete inom kraftsamlingsprojektet.
Barn som har ogiltig frånvaro från skolan får hjälp att bryta detta beteende.	Översyn av tillgång på lokal kompetens samt ledningsstödjande aktiviteter. Samarbete inom kraftsamlingsprojektet. Uppföljningsarbete

Det utgår från den centrala förvaltningen inga övergripande direktiv eller rutiner för hur skolorna ska arbeta för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd. Specialistenhetens funktion är främst att vara rådgivande och stödjande vilket de utövar genom att erbjuda utbildning, nätverksträffar och erfarenhetsutbyte kring metodutveckling.

Skolorna har utvecklat olika rutiner för arbetet med barn i behov av särskilt stöd vilket bekräftas av såväl skolornas dokumentation som intervjuerna med rektor och representanter för elevhälsoteamen på skolorna. Ytterst är det rektor för skolan som hålls ansvarig för att det finns välfungerande rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd.

Hammerstaskolan

Hammerstaskolan har både ett elevhälsoteam och ett specialpedagogiskt arbetslag till stöd för arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Det specialpedagogiska arbetslaget har till uppgift att utveckla det specialpedagogiska arbetet på skolan. Arbetslaget ansvarar också för att screening enligt skolans plan för kartläggning av elever görs och att åtgärder planeras och genomförs. Arbetslaget stöttar och handleder övriga pedagogers arbete med åtgärdsprogram och informerar elevhälsoteamet om oro uppstår för elevernas sociala utveckling eller kunskapsutveckling. Arbetslaget består av specialpedagog, småskollärare, lärcenterpedagog, lärare med intresse och erfarenhet av arbete med elever i behov av särskilt stöd. Två av pedagogerna ingår i skolans elevhälsoteam.

Hammerstaskolan har för sitt arbete med barn i behov av särskilt stöd utvecklat en modell som de kallar ”åtgärdstrappa” där ansvarig pedagog med stöd av det egna arbetslaget, det specialpedagogiska arbetslaget och elevhälsoteamet initierar och ansvarar för en sammanhållen utredningsprocess för eleven. Åtgärdstrappan är indelad i tre nivåer där den första nivån avser händelser kring eleven som ansvarig pedagog kan reda ut i samarbete med elev och föräldrar och vars ev. åtgärder dokumenteras i den *individuella utvecklingsplanen*.

Den andra nivån beskriver rutiner för hur i första hand arbetslaget gemensamt ska arbeta för att finna en lösning för eleven och om det inte räcker hur en åtgärdsplan ska upprättas. I utredningsarbetet deltar ansvarig pedagogs arbetslag tillsammans med representanter för det specialpedagogiska arbetslaget. Arbetslagets egna åtgärder beskrivs och dokumenteras på en särskild blankett *elevhälsa i arbetslaget*. I de fall ytterligare insatser krävs gör arbetslaget en anmälan till specialpedagogiska arbetslaget som dokumenteras i särskild ordning *Anmälan till SPA*. I utredningsarbetet involveras så väl elev som föräldrar och vid behov upprättas en *åtgärdsplan* där SPA bidrar med sin särskilda kompetens och ansvarar för uppföljningen av åtgärdsplanen.

I de fall ytterligare åtgärder krävs lyfts ärendet till nivå tre som involverar både elevhälsoteamet och rektor i utrednings- och beslutsprocessen. Tidigare dokumenterade åtgärder tillsammans med elev- och föräldrarträff ligger till grund för en bedömning av nya insatser. Beslutade insatser följs upp vid elevvårdsmöten där rektor närvarar.

Trädgårdsstadsskolan

Trädgårdsstadsskolan har ett elevhälsoteam som består av ansvariga pedagoger och mentorer med specialistkompetens. I Elevhälsoteamet ingår skolsköterska, kurator, studie- och yrkesvägledare, och två specialpedagoger. Trädgårdsstadsskolan har under de sista åren bedrivit ett omfattande arbete för att utveckla rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose barn i behov av särskilt stöd.

Skolan fick anledning att se över sina rutiner efter en anmälan till skolinspektionen då kritik framfördes mot att det saknades rutiner för att utreda och dokumentera insatserna för barn i behov av särskilt stöd. På såväl skolområdesnivå som centralnivå har skolan fått uppmärksamhet för systemet de utvecklat och en diskussion förs om hur det kan spridas till andra skolor. I ett första steg har Trädgårdsstadsskolan presenterat sitt arbete på rektorsträffar och nätverksmöten för pedagoger som arbetar med barn i behov av särskilt stöd. Ännu återstår vissa delar men implementeringsarbetet har kommit igång och kommer att kräva fortsatt stor uppmärksamhet det närmaste året.

Skolan har upprättat en hemsida www.bavern.se där de lägger ut sina processer och verktyg i syfte att bidra till andra skolors utveckling men också få del av idéer som kan utveckla arbetet ytterligare.

Processen för att ta fram ett åtgärdsprogram och för genomförandet av det finns utförligt dokumenterat genom en processkarta och stöddokument som ger stöd för ansvarig mentor och elevhälsoteam i arbetet. Processen och stöddokumentet finns samlade och lätt tillgängligt på intranätet och all dokumentation upprättas och sammanställs elektroniskt. Biträdande rektorer som lett utvecklingsarbetet har också ansvaret för att säkerställa implementeringen av det nya arbetssättet och arkiverar alla dokument kopplade till elevers åtgärdsprogram.

En genomgång av processen för att upprätta och genomföra ett åtgärdsprogram visar att särskilt stor vikt har lagts vid utredningsfasen som föregår upprättandet av ett åtgärdsprogram och för att införa rutiner för dokumentation. I huvudsak är det oftast mentorn/ ansvarig pedagog som får en första indikation på att eleven inte ser ut att nå målen. Till stöd för sin bedömning har mentorn en indikationslista med en samling av indikationer för när ett åtgärdsprogram behöver upprättas.

Processkartan beskriver sedan steg för steg hur arbetet med utredning och upprättande av åtgärdsprogram ska gå till och när elevhälsoteam och rektor deltar i ärendet. Blanketter har utarbetats för: utredning, föräldrar och åtgärdsprogram. Förslag på utredningar och åtgärder finns listade och dessa liksom den övergripande processen omprövas och byggs på utifrån nyvunna erfarenheter vid slutet av varje termin.

Kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna

När det gäller de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna är det specialistenheten som leder ansökningsprocessen och som fattar beslut om placering. Ansöknings- och intagningsprocessen finns dokumenterad med avseende på vem som initierar en ansökan och vilka utredningar som ska föregå en ansökan.

I samordningsgruppen som leds av specialistenheten ingår rektorer med ansvar för de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna, specialpedagog och utvecklingsledare som också är ordförande i gruppen. Samordningsgruppens träffas en gång per månad och dess roll är att gemensamt gå igenom inkomna ansökningar och föreslå beslut. Beslut om placering i kommunövergripande särskild undervisningsgrupp fattas av specialenhetens chef. Föräldrar informeras om möjligheten att överklaga beslutet.

Såväl ansökningsblankett som beslutshandling har utarbetats i syfte att ge stöd till såväl ansökande rektor, trygga rätts säkerheten för individen och ge ett likvärdigt underlag för bedömning och beslut. Bristande rutiner för uppföljning av elevernas utveckling och framsteg i de kommunövergripande grupperna har uppmärksammats av specialistenheten i och med skolverkets påpekande i senaste skolinspektionen men också vid en egen uppföljning av verksamheten i maj 2009.

Vid Hammerstaskolan finns Läs- och skrivpedagogiskt centrum som erbjuder elever i behov av särskilt stöd i sin läs- och skrivutveckling skräddarsydda program och handledning under en begränsad period parallellt med den ordinarie undervisningen på hemskolan. Beslut om vilka elever som ska skrivas in tas i det här fallet lokalt av rektor på Hammerstaskolan och inte som för övriga kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper av specialistenheten. Det finns ett stort intresse från andra skolor att erbjuda sina elever denna typ av stöd varför det i dagsläget inte är ovanligt att elever som fått beslut om deltagande får vänta upptill ett halvår innan kursstart. Vid intervjuerna framkom uppfattningen att flera av de elever som söker inte har så stora svårigheter utan att de egentligen borde kunna få stöd i sin läs- och skrivutveckling vid hemskolan.

4.2 Bedömning

Vår bedömning är att det i stort finns ändamålsenliga rutiner på de två studerade skolorna, även om dessa ser olika ut. Trädgårdsstadsskolan har genomfört ett omfattande utvecklingsarbete och kartlagt nuvarande rutiner samt utvecklat nya för arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Implementeringen är påbörjad men kommer att kräva fortsatt uppmärksamhet under 2010 inte minst genom att skolledningen visar fortsatt intresse genom att poängtera vikten av ändamålsenliga rutiner och system för arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för ansökningsförfarandet till de särskilda kommunövergripande grupperna men att rutiner för uppföljning kan utvecklas ytterligare (se även kommande avsnitt).

De faktiska skillnaderna mellan de två granskade skolorna när det gäller rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd bedömer vi indikerar att även för Botkyrka som helhet varierar rutiner och arbetssätt i stor utsträckning från skola till skola. En bedömning som också bekräftas i intervjuerna på central och decentral nivå. Att rutiner ser olika ut behöver inte vara en brist i sig, däremot är det viktigt att nämnden kan säkerställa att alla skolor upprättar rutiner och att dessa ger likvärdiga förutsättningar gällande särskilt stöd.

5 Hur efterlevs rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram och genomföra insatser?

5.1 Iakttagelser

Skolverksinspektionen som genomfördes 2008 påpekade att kvaliteten i arbetet inom de särskilda undervisningsgrupperna inte var fullgod. Kritiken omfattade både rutiner för placering som ansvar och det pedagogiska innehållet. Synpunkter lämnades också på rutiner och kvalitet avseende skolornas åtgärdsplaner inte var tillräcklig. Specialistenheten

gav under våren skolorna i uppdrag att återkomma med handlingsplaner för hur kvaliteten i åtgärdsplanerna kunde förbättras.

Specialistenheten genomförde i maj 2009 en kvalitetsuppföljning av de särskilda undervisningsgruppernas verksamheter. De parametrar som uppföljningen fokuserade på var personalens kompetens, andel elever i gruppen där det finns oro för alltför stor frånvaro, andel elever med åtgärdsprogram samt andel elever som har anpassad studiegång och elevresultat. Kvalitetsuppföljningen visade att andelen behöriga lärare i de särskilda undervisningsgrupperna var 66 % jämfört med 79 % i Botkyrka och 87 % i riket. För 9 % av eleverna i grupperna finns det oro för en allt för stor frånvaro. Andelen elever som har åtgärdsprogram motsvarade 50 % och andel elever med anpassad studiegång vad 22 %. Det blev också tydligt att elevernas hemskolor många gånger brast i sitt ansvar att ha en kontakt med elever som placerats i kommunövergripande grupper och att flertalet elever blev kvar i de kommunövergripande grupperna under lång tid.

Under våren 2009 inleddes också ett arbete med att utreda vissa elever i de kommunövergripande grupperna i syfte att klargöra om de skulle överföras till grundsärskolan. I samråd med ansvariga lärare, elever och föräldrar gjordes bedömningen att ca tio barn behövde beredas möjlighet att läsa enligt särskolans läroplan från och med 2010 även om eleverna även fortsättningsvis kommer att tillhöra undervisningsgruppen.

En utredning har, som tidigare nämnts, initierats av förvaltningen i syfte att utreda organisering och kvalitet i kommunövergripande särskilda undervisningsgrupper. Specialistenheten har också under hösten påmint områdeschefer och rektorer om att hemskolorna har det fulla ansvaret även för de elever som placerats i de kommunövergripande grupperna eller externt på annan ort. Vidare har specialistenheten numera i sina placeringsbeslut begränsat placeringstiden till längst två år. Av specialistenhetens verksamhetsplan framgår också att enheten ska arbeta för att utveckla arbetsformer som verkar inkluderande och att stödet i vardagsmiljön ska prioriteras.

Insamlad dokumentation och intervjuer visar att de två besökta skolorna följer upprättade rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose barn i behov av särskilt stöd.

5.2 Bedömning

Vår bedömning är att rutinerna för placering och uppföljning av placeringar i kommunövergripande grupper inte varit fullt ut kända i verksamheten och heller inte alltid efterlevts. Detta har också uppmärksammats av förvaltningen som initierat en utredning av de kommunövergripande grupperna med avseende på organisering och kvalitet. Hur rutinerna ska utvecklas och hur ansvaret ska fördelas mellan hemskolan, kommunövergripande undervisningsgruppen och specialistenheten föreslår vi ges särskild uppmärksamhet i utredningen av den specialpedagogiska funktionen.

Vår bedömning är att de två besökta skolorna i allt väsentligt följer sina upprättade rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose barn i behov av särskilt stöd, även om det för Trädgårdsstadsskolan återstår en del arbete innan dessa är fullt ut implementerade. Vi kan emellertid inte bedöma huruvida det finns tillräckliga rutiner på samtliga grundskolor i Botkyrka eller i vilken utsträckning dessa efterlevs. Vi bedömer att inte heller specialistenheten i sin roll som stödjande resurs har full inblick i hur det ser ut på de enskilda skolorna. Intervjuerna med områdescheferna visar att de genom uppföljningssamtal med rektorer och med stöd av det områdesövergripande elevvårdsteamet håller sig underrättade om de enskilda skolornas arbete men vi saknar en sammanhållen bild av hur det fungerar på de enskilda skolorna.

6 Finns det system för att mäta framgångsfaktorer i individärenden?

6.1 Iakttagelser

Varje skola har utvecklat sitt system för att följa upp elevernas åtgärdsprogram och elevernas utveckling i linje med satta mål. Det finns ingen övergripande styrning för hur system för uppföljning på skolorna ska utformas och heller ingen controllerfunktion för att säkerställa kvaliteten i dessa. Däremot följer områdescheferna upp rektorernas och de enskilda skolornas arbete med elever i behov av särskilt stöd och till sin hjälp har de ett områdesövergripande elevhälsoteam.

Kvalitetsuppföljningen i maj 2009 av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna visade på låg andel behöriga lärare men också på låga resultat i grundskolan och att många elever har långa placeringar.

Kvalitetsredovisningen är nämndens främsta verktyg för att följa skolornas arbete. Nämnden har det senaste året utvecklat styrmodellen och då lagt särskilt fokus på verksamhetsuppföljningen. Ett led i detta arbete är att kvalitetsredovisningen har kompletterats genom att *kvaliteten med avseende på verksamhetsinsatser* ska belysas i perspektiven: personal, arbetsmiljö/trivsel, lärmiljö och individuellt stöd och särskilda insatser. Rapporterna från skolan kommer under februari-mars att följas upp i kvalitetsdialoger mellan förvaltningsledning och skolor där även områdescheferna deltar.

Under rubriken *individuellt stöd och särskilda insatser* ombeds skolorna i kvalitetsredovisningen redovisa hur de säkerställer att elever med utökat behov av stöd för sin utveckling och lärande får tillgång till detta. Skolorna ska i kvalitetsredovisningen också beskriva hur detta arbete har följts upp under året och vilka slutsatser som dragits av detta. Avslutningsvis ska skolan beskriva vilka styrkor de bedömer att de har samt de åtgärder som de behöver vidta för att höja kvaliteten ytterligare inom området.

Vi har tagit del av Hammerstaskolans och Trädgårdsstadsskolans utkast till kvalitetsredovisningar för 2009. Av Trädgårdsstadsskolans rapport framgår det senaste årets arbete med att utveckla rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose barns behov av särskilt stöd, som vi också fick beskrivet för oss på platsbesöket samt tagit del av i den formella dokumentationen över åtgärdsprocessen. Skolans slutsats är att de stärkt arbetet kring individuellt stöd och idag har bättre formella underlag för analys och insatser.

Av Hammerstaskolans kvalitetsredovisning framgår hur de bl.a. bedriver sitt arbete för barn med behov av särskilt stöd genom grundandet av det specialpedagogiska arbetslaget läsåret 08/09. Deras slutsats är att den nya organisationen kring barn i behov av särskilt stöd stärkt skollärans kunskap om hur eleverna mår och om hur målpåföljelsen utvecklas. Samtidigt betonas att kompetensen hos det specialpedagogiska arbetslaget behöver höjas ytterligare och uppdraget tydliggöras ytterligare.

6.2 Bedömning

På de två skolorna Hammerstaskolan och Trädgårdsstadsskolan finns enligt vår bedömning system för att mäta individens framgång i relation till uppsatta mål och åtgärdsplaner. Däremot kan vi inom ramen för granskningen inte bedöma huruvida samtliga Botkyrkas skolor har sådana system. Kvalitetsuppföljningen i maj 2009 av de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna indikerar enligt vår uppfattning att det saknas system för uppföljning alternativt att dessa haft brister.

Vi bedömer emellertid att nämndens initiativ till en utökad kvalitetsgranskning, med en särskild uppföljning av individuellt stöd och särskilt stöd till de elever som behöver det, kan ge nämnden underlag för att bilda sig en uppfattning om vilka system skolorna har och huruvida dessa behöver utvecklas.

7 Finns likvärdiga förutsättningar för alla skolor?

7.1 Iakttagelser

För samtliga verksamheter, med undantag av den obligatoriska särskolan, har Barn- och ungdomsnämnden ett enhetligt resursfördelningssystem där en månadsvis ersättning betalas till de geografiska områdena baserat på antalet registrerade barn och elever. Därefter sker fördelning till respektive grundskola utifrån tidigare års erfarenhetsvärden, beslutade prioriteringar och genom budgetdialog mellan områdeschef och rektorer. Områdescheferna beslutar om hur mycket resurser som ska avsättas för gemensamma verksamheter i området t.ex. områdets elevhälsoteam.

För förskola, allmän förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskolans skolår 1-6 respektive 7-9 ges olika ersättning till skolområdenas verksamheter. Därutöver så fördelas en behovsstyrd tilldelning för förskoleklass och grundskola utifrån analysverktyget SALSA (Skolverkets analysverktyg för lokala sambandsanalyser). Kriterierna för den behovsstyrda tilldelningen är föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever med utländsk bakgrund och andel pojkar.

Resursfördelningssystemet innebär att resurserna fördelas till skolområdena utifrån en fastställd baspeng med ev. tillägg för socioekonomiska skillnader. Skolenheternas budgetanslag beslutas sedan av områdeschef i samråd med rektorsgruppen. Varje skola har sedan ansvar och möjlighet att fritt bestämma hur de anvisade medlen ska fördelas på olika verksamheter. Det innebär att det kan finnas skillnader mellan skolorna när det gäller hur många kuratorer, special- och resurspedagoger etc. som anställts i verksamheten även om de ursprungligen givits likvärdiga budgetmässiga förutsättningar. Skillnaderna beror ytterst på hur den enskilda skolan prioriterat i verksamheten.

Specialistenheten har budgetansvar för de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna och det årsvisa anslaget baseras på tidigare års erfarenhetsvärden och prioriteringar i verksamheten. Av specialenhetens verksamhetsplan för 2010 framgår att enheten under året ska vidareutveckla samspelet med enheterna/rektorererna gällande alla specialistfunktioner så att skolans helhetsansvar för eleverna kombineras med en central tillgång på specialistkompetens.

7.2 Bedömning

Vi bedömer att resursfördelningsmodellen till sin konstruktion möjliggör för skolorna att utifrån sin situation göra egna val i bemanning och organisering. Och att olika val görs bekräftas av de intervjuade.

Det finns enligt vår bedömning indikationer på att skolorna har olika förmåga att ge eleverna likvärdiga förutsättningar för att nå målen på hemskolan trots en i grunden likvärdig resursfördelning, vilket bl.a. kön till läs- och skrivpedagogiskt centrum vittnar om. Några av de intervjuade framförde också att skolornas möjligheter och kompetens för att erbjuda dessa elever stöd varierade.

2010-03-08

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig

Susanna Collijn
Projektledare