

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Insatser till barn i behov av särskilt stöd

Lindesbergs kommun

Februari 2009

Marie Lindblad

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2009-02-17

Marie Lindblad
Namnförtydligande

Bert Hedberg
Namnförtydligande

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2	Bakgrund och uppdrag	2
2.1	Uppdrag och revisionsfråga.....	3
2.2	Avgränsning och metod.....	3
3	Granskningens resultat	3
3.1	Organisation och resurser för arbetet inom skolåren 4-9	3
3.1.1	Iakttagelser och kommentarer	5
3.2	Rutiner för att upptäcka och dokumentera elevers behov av särskilt stöd	5
3.2.1	Iakttagelser och kommentarer	6
3.3	Åtgärdsprogram	6
3.3.1	Iakttagelser och kommentarer	7
3.4	Uppföljning och utvärdering av det särskilda stöd som ges enligt åtgärdsprogrammen	8
3.4.1	Iakttagelser och kommentarer	8

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat skolornas insatser till barn med behov av särskilt stöd.

Den revisionsfråga som bedömts är

- Säkerställer nämnden att organisationen för arbetet med barn i behov av särskilt stöd är ändamålsenlig?

Skolområdena fördelar resurserna till arbete med barn i behov av särskilt stöd på olika sätt till skolorna. Detta bedömer vi kan medföra att fördelningen av resurser inte sker på ett likvärdigt sätt utifrån de behov som eleverna har.

Alla skolor har tillgång till ett stödteam.

Någon kommungemensam rutin för att upptäcka och dokumentera elevers behov av stöd finns inte. Varje område har sin egen plan/rutin. Granskningen visar att planen/rutinen är känd hos personalen och att den i det stora hela följs. Enkätsvaren från rektorerna ger dock en bild av att det inte är alla skolor som dokumenterar elevernas utredda behov skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram.

Vi bedömer att den nuvarande arbetsfördelningen där skolområdena gör handlingsplaner/rutiner och skapar egna mallar inte säkerställer att arbetet med åtgärdsprogram blir likvärdigt i kommunen. Granskningen visar dock att arbetet kring barn i behov av särskilt stöd i stort fungerar bra.

Vi bedömer att arbetet med åtgärdsprogram är i fokus hos rektorer, områdeschefer och stödteam. Det är positivt att man tydliggör att insatserna ska ses i de tre perspektiven individ-, grupp- och organisationsnivå och att man arbetar aktivt för att detta ska genomsyra all personals synsätt och arbete. Den text som finns i kommunens kvalitetsredovisning för år 2007 bedömer vi dock är motstridig mot det som granskningen visar vad gäller de olika perspektiven.

Rektorerna bedömer att eleverna i stort får det stöd de behöver utifrån de resurser som finns att tillgå. De är dock tydliga med att det alltid finns en förbättringspotential.

Det finns inget enhetligt system i kommunen för att utvärdera och mäta effekter. Ett par skolområden gör återkommande kartläggningar/inventeringar av elevernas behov och ett skolområde mäter effekter av åtgärderna på ett systematiskt sätt.

I kommunens kvalitetsredovisning för år 2007 finns ett stycke där man kort beskriver arbetet med barn i behov av särskilt stöd.

Vi bedömer att det är en brist att någon kommunövergripande uppföljning av arbetet med barn i behov av särskilt stöd inte har genomförts och redovisats för Barn- och utbildningsnämnden under 2008.

En samlad bild av skolområdenas lärdomar och slutsatser ska, enligt Barn- och utbildningsnämndens plan för budget 2008-2010, redovisas en gång per år för nämnden. Detta är inte gjort 2008.

Då styrningen av verksamheten sker på skolområdesnivå och någon återkoppling av arbetet inte sker till Barn- och utbildningsnämnden bedömer vi att nämnden inte säkerställer att organisationen för arbetet med barn i behov av särskilt stöd är ändamålsenlig.

Rekommendationer:

- Överväg att införa kommungemensam handlingsplan, mall för åtgärdsprogram samt ett gemensamt system för att systematiskt utreda elevers behov av stöd och följa upp vilka effekter åtgärderna ger.
- Se till att elevernas behov utreds och dokumenteras skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram.
- Redovisa övergripande resultat av arbetet med barn i behov av särskilt stöd till nämnden.

2 Bakgrund och uppdrag

Utbildningen i grundskolan ska enligt skollagen syfta till att ge eleverna de kunskaper och färdigheter och den skolning i övrigt som de behöver för att delta i samhällslivet. *Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.*

Om det genom uppgifter från skolans personal, en elev, elevens föräldrar eller på annat sätt framkommer att en elev kan ha behov av särskilda stödåtgärder ska rektor se till att behovet utreds. Om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska rektor se till att ett åtgärdsprogram utarbetas.

Skolverket har gett ut allmänna råd för arbete med åtgärdsprogram.

2.1 Uppdrag och revisionsfråga

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lindesbergs kommun har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat skolornas insatser till barn med behov av särskilt stöd.

Den revisionsfråga som bedömts är

- Säkerställer nämnden att organisationen för arbetet med barn i behov av särskilt stöd är ändamålsenlig?

Inom ramen för revisionsfrågan har följande frågeställningar besvarats:

- Organisation och resurser för arbetet i grundskolans skolår 4-9.
- Fördelas de samlade resurserna utifrån de behov som finns på respektive skola?
- Finns rutiner för att upptäcka och dokumentera elevers behov av särskilt stöd?
- Används rutinerna?
- Sker arbetet med åtgärdsprogram på ett likvärdigt sätt i kommunen?
- Får eleven det särskilda stöd som eleven har behov av?
- Finns system för att följa upp och utvärdera det särskilda stöd som ges enligt åtgärdsprogrammen, både på individnivå och övergripande nivå?

2.2 Avgränsning och metod

Granskningen omfattar grundskoleverksamheten inom skolåren 4-9. Granskningen har genomförts genom webbenkät till samtliga grundskolerektorer (enkätfrågorna har omfattat samtliga skolår som finns på respektive skola), intervjuer med områdescheferna samt studier av styrdokument, planer och rutiner. Svar på webbenkäten har inkommit från samtliga skolor utom en. Den aktuella skolans rektor har meddelat att hon är så ny på sin tjänst att hon inte kan fylla i enkäten på ett förtroendeingivande sätt. En av områdescheferna har intervjuats per telefon, de övriga tre genom personliga möten.

3 Granskningens resultat

3.1 Organisation och resurser för arbetet inom skolåren 4-9

Grundskoleverksamheten är organiserad i fyra geografiska skolområden. I varje skolområde finns det en områdeschef och ett områdeskontor. Antalet grundskoleelever i respektive skolområde varierar från 350 elever i det minsta området till 859 elever i det största. Antalet grundskolor per skolområde varierar mellan två och fyra. Kommunens minsta skola har drygt 30 elever och den största ca 550 elever. Varje grundskola leds av en rektor. På några av skolorna finns det flera rektorer.

De ekonomiska resurserna till grundskolans personal fördelas, i enlighet med en resursfördelningsmodell, till skolområdena. Resurser fördelas utifrån elevantal, social struktur, lärarnas medellön på skolan och ett fast tillägg per enhet. För elever i behov av särskilt stöd ges en ersättning per elev i skolområdet med samma belopp oavsett skolår.

Vid intervjuerna framkommer det att medlen till skolorna fördelas på olika sätt i de olika skolområdena. I två av områdena delas medel till grundskolans personal och barn i behov av särskilt stöd ut till skolorna utifrån det elevantal respektive skola har. I ett område fördelas medel till grundskolans personal utifrån det elevantal respektive skola har medan medel till barn i behov av särskilt stöd fördelas utifrån en genomförd inventering av behov på skolorna. Detta område behåller också en del av resurserna på områdesnivå för eventuella nya elever under året. I ett område värderas såväl medel till grundskolans personal som medel till barn i behov av särskilt stöd på områdesnivå innan dessa fördelas ut till respektive skola.

Av enkätsvaren framkommer att skolorna organiserar stödet till barn i behov av särskilt stöd på många olika sätt. Det handlar om allt från extra personal i klasserna till att dela stora grupper, ha enskild undervisning, använda resurspedagoger, speciallärare och specialpedagoger, anpassa studiematerialet, tillhandahålla handledning till personalen med mera. Flera rektorer lyfter att man arbetar flexibelt och anpassar organisationen utifrån de behov som eleverna har.

I intervjuerna redovisas lite varierande svar på frågan om en liten skola har samma möjligheter att ge stöd som en större skola. Svaren varierar från att små skolor har sämre möjlighet att ge stöd än större skolor då personalresurserna är begränsade och flexibiliteten därmed lägre till att små skolor har bra möjligheter att ge stöd utifrån att personalen är mer flexibla på en liten skola.

Som ett stöd till den undervisning som lärarna bedriver finns det stödteam som stödjer arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Stödteamen består av skolsköterska, skolkurator, skolpsykolog, specialpedagog, rektor samt i varierande grad områdeschefen. Några områdeschefer är alltid eller ofta med på stödteamsmöten medan en områdeschef bara är med ibland. Av intervjuerna framkommer att det skiljer sig åt mellan skolområdena om stödteamet arbetar mot ett eller flera skolor. Det vanligaste är att man arbetar mot en skola. Stödteamen arbetar med både enskilda elevärenden och utvecklingsfrågor.

Av intervjuerna och enkäterna framkommer det att specialpedagogerna arbetar på olika sätt i olika skolområden. Ibland arbetar de mycket direkt mot eleverna medan de i andra skolområden i högre utsträckning arbetar både mot personalen och direkt med elever.

3.1.1 Iakttagelser och kommentarer

Resurserna till skolornas arbete med barn i behov av särskilt stöd fördelas på olika sätt i skolområdena. Detta kan medföra att fördelningen av resurser inte sker på ett likvärdigt sätt i kommunen och att bedömningen av vilka resurser som behövs för att tillgodose elevens behov kan variera mellan skolområdena.

Stödteamen har olika omfattning vad gäller om de arbetar mot en skola eller mot ett helt skolområde. Detta kan dock förklaras av skolområdenas stora variation i elevantal.

Granskningen visar att specialpedagogerna används på olika sätt i skolområdena.

3.2 Rutiner för att upptäcka och dokumentera elevers behov av särskilt stöd

Det finns ingen kommungemensam rutin för att upptäcka och dokumentera elevers behov av särskilt stöd. Det finns dock en kommungemensam arbetsgång då elev har ”oförklarlig” frånvaro från skolan.

Varje skolområde har en egen handlingsplan/rutin för hur man arbetar med elever i behov av särskilt stöd. Till denna hör även en egen mall för åtgärdsprogram.

Tre områden har handlingsplaner för elever i behov av särskilt stöd/för skolans arbete med elever i svårigheter. Ett gemensamt syfte i de olika handlingsplanerna är att strukturera och organisera arbetet kring en elev i behov av särskilt stöd. Ett område har, istället för en handlingsplan, en dokumenterad arbetsgång i arbetet med organisation och resurs runt elever i behov av särskilt stöd.

I majoriteten av handlingsplanerna och i rutinen tydliggörs att elevens behov ska utredas och dokumenteras skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram. Två av skolområdena har tydliga blanketter för att dokumentera denna utredning. Av rektorerna svar på webbenkätens fråga om hur skolan dokumenterar elevernas behov av särskilt stöd kan man inte utläsa att alla skolor dokumenterar elevernas behov av särskilt stöd skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram.

I två av skolområdena görs resursinventeringar regelbundet för att på så sätt fånga upp de behov som finns i området. Inventeringarna görs av specialpedagogerna.

Av enkätsvaren framkommer att rektorerna bedömer att skolans metod för upptäckt av elever med behov av särskilt stöd fungerar bra och att metoden i hög grad eller i mycket hög grad är känd och förankrad hos skolans personal.

3.2.1 Iakttagelser och kommentarer

Någon kommungemensam rutin för att upptäcka och dokumentera elevers behov av stöd finns inte. Varje område har sin egen plan/rutin. I en kommun av Lindesbergs storlek borde det vara möjligt att kunna ha en kommungemensam handlingsplan som samtidigt är förankrad och processad på alla skolor. Detta borde effektivisera arbetet och främja likvärdigheten i kommunen.

Granskningen visar att planen/rutinen är känd hos personalen och att den i det stora följs. Enkätsvaren från rektorerna ger dock en bild av att det inte är alla skolor som dokumenterar elevernas behov skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram. Det finns därför ett behov av att bedriva ett utvecklingsarbete kring att elevens behov ska dokumenteras skilt från ett eventuellt åtgärdsprogram.

3.3 Åtgärdsprogram

Av enkäten framkommer att de allra flesta elever som har behov av särskilt stöd har upprättade åtgärdsprogram. De gånger det inte finns kan det handla om tillfälliga insatser, insatser till asylsökande barn eller om bristande rutiner på skolan (det senare har redovisats i ett fall).

Varje skolområde har en mall för åtgärdsprogrammets utformning. Mallarna är inte identiska men har delar som är lika. I tre av mallarna tydliggörs att skolan ska vara tydlig med att de åtgärder som sätts in ska omfatta perspektiven individ-, grupp- och organisationsnivå. Det fjärde området har en snarlik skrivning där "lärandemiljön" finns med istället för "organisationsnivån".

Vid genomgång av handlingsplaner/rutiner och vid intervjuerna med områdescheferna framkommer att de tre perspektiven individnivå, gruppnivå och organisationsnivå är i fokus hos områdeschefer, rektorer och stödteamen. Skolområdena arbetar på olika sätt för att få all skolpersonal att tänka i dessa perspektiv. I ett skolområde utvärderas varje elevvårdskonferens utifrån vilket av dessa tre perspektiv diskussionen hamnade på.

Flera skolor använder ett system med "moln" där lärarna, när de ska beskriva den aktuella situationen för stödteamet, utgår från en himmel med moln. Molnen har följande rubriker: inläring/utveckling, organisation/grupp, samarbete med föräldrar, kontakt/samspel, vad är det som fungerar?, vad/när är det svårt?, beskriv elevens styrkor och förmågor i olika situationer, vad har du förändrat? – hur blev resultatet? samt slutligen i centrum på himmeln – Vad är din undran? Lärarna väljer själva i vilket moln de börjar sin beskrivning och var de lägger fokus. Stödteamen arbetar för att bredda fokus från individ till grupp- och organisationsnivån.

Vid två av intervjuerna framkommer att skolor med de tidigare skolåren ofta är duktigare på att arbeta med åtgärdsprogram än skolor med de senare skolåren. Detta är dock de berörda områdescheferna medvetna om och de arbetar med att öka personalens kompetens på området.

Rektorerna bedömer att eleverna i stort får det stöd de behöver utifrån de resurser som finns att tillgå. De är dock tydliga med att det alltid finns en förbättringspotential. Vid intervjuerna framkommer att skolorna är bra på de pedagogiska insatserna men att de inte alltid träffar rätt när det gäller mer komplexa sociala situationer, utåtagerande elever eller elever med autism.

Enkätsvaren visar att skolorna i hög grad upplever att de får stöd av skolpsykologen, medan stöd från individ- och familjeomsorgen, barnhabiliteringen och barn- och ungdomspsykiatrien upplevs ske i låg grad. Vid intervjuerna framkommer att samarbetet med individ- och familjeomsorgen har förbättrats efter att en ny chef tillträtt och nya rutiner tagits i bruk.

Det är något fler rektorer som svarat ja på enkätfrågan om lärarna har tillräcklig kompetens för att skriva åtgärdsprogram och ge eleverna de insatser de har behov av än de rektorer som svarat nej.

En övervägande majoritet av rektorerna uppger att lärarna har fått kompetensutveckling i att arbeta med åtgärdsprogram de senaste två läsåren. På flera skolor är det specialpedagogen som hållit i detta arbete och diskussioner har också förts utifrån att det kommit nya allmänna råd om arbetet med åtgärdsprogram.

3.3.1 Iakttagelser och kommentarer

Arbetet med åtgärdsprogram upplevs vara aktuellt och i fokus hos rektorer, områdeschefer och stödteam. Det är positivt att man tydliggör att insatserna ska ses i de tre perspektiven individ-, grupp- och organisationsnivå och att man arbetar aktivt för att detta ska genomsyra all personals synsätt och arbete.

Det finns en medvetenhet om att det på ett par högstadieskolor brister när det gäller arbetet med åtgärdsprogram och det finns en planering för ett förbättringsarbete.

De fyra olika mallarna för åtgärdsprogram (en per skolområde) borde kunna sammanjämkas till en kommungemensam mall.

Den nuvarande arbetsfördelningen där skolområdena skapar egna mallar och arbetssätt säkerställer inte att arbetet med åtgärdsprogram blir likvärdigt i kommunen. Granskningen visar dock att arbetet kring barn i behov av särskilt stöd i stort fungerar bra i kommunen.

3.4 Uppföljning och utvärdering av det särskilda stöd som ges enligt åtgärdsprogrammen

På samtliga mallar för åtgärdsprogram finns tydliggjort att tid för uppföljning/utvärdering ska noteras när åtgärdsprogrammet upprättas. Vanliga intervall för uppföljning av åtgärdsprogram är 6-8 veckor.

Varje stödteam, där rektor ingår, får en helhetsbild över skolans arbete med åtgärdsprogram. Av enkätsvaren framgår att de insatser som görs följs upp och utvärderas på övergripande organisatorisk nivå på respektive skola i form av diskussioner i arbetslag, stödteam, rektorsgruppen, ledningsgruppen samt i samband med den årliga utvärderingen på skolan.

Områdeschefen får en översiktlig bild av arbetet. På vilken detaljnivå denna bild blir beror på i vilken omfattning skolområdet har systematiserat arbetet med uppföljning och utvärdering.

Någon kommunövergripande uppföljning av hur arbetet med åtgärdsprogram bedrivs har inte redovisats.

Vid intervjuerna framkommer att specialpedagogerna i ett skolområde följer upp de insatser som arbetslaget gjort och om åtgärderna fått effekt.

I skolornas kvalitetsredovisning för läsåret 2007/2008 finns inte området barn i behov av särskilt stöd med. I kommunens kvalitetsredovisning för 2007 finns ett stycke där man kort beskriver arbetet med barn i behov av särskilt stöd. Där tydliggörs att skolan kontaktar stödteamet om åtgärderna i åtgärdsprogrammet inte räcker för att där diskutera elevens starka sidor och elevens tillkortakommande. Detta för att finna en lösning på hur stödarbetet skall bedrivas.

En samlad bild av skolområdenas lärdomar och slutsatser ska, enligt Barn- och utbildningsnämndens plan för budget 2008-2010, redovisas en gång per år för nämnden. Detta är inte gjort under 2008.

3.4.1 Iakttagelser och kommentarer

Rektorerna och områdescheferna får genom det arbete som bedrivs i stödteamen en bild av hur behoven ser ut på skolan/i skolområdet, vilka insatser som görs samt vad resultatet blir

av dessa. Hur tydlig denna bild blir beror på i vilken mån man systematiskt dokumenterar elevernas behov samt effekten av de åtgärder man vidtagit. Vi ser här skillnader mellan skolområdena. Ett par skolområden gör kartläggningar/inventeringar och ett område mäter effekter av åtgärderna på ett systematiskt sätt. Det finns inget enhetligt system i kommunen för att utvärdera och mäta effekter.

Vi anser att det är viktigt att mäta effekter av de insatser som görs. En kommungemensam modell för detta kan vara ett sätt för att underlätta att de erfarenheter som fås sprids i kommunen.

Vi noterar att någon kommunövergripande uppföljning av arbetet med barn i behov av särskilt stöd inte har genomförts och redovisats för Barn- och utbildningsnämnden under 2008.

I kommunens kvalitetsredovisning för år 2007 läser vi in ett tydligt fokus på individen i texten "elevens starka sidor och elevens tillkortakommande". Detta anser vi går stick i stäv med det som framkommit i granskningen i övrigt där fokus i stor utsträckning läggs på grupp- och organisationsnivån.