

Revisionsrapport

Anpassningar, särskilt stöd och resursfördelning inom grundskolan

Bodens kommun

*Andreas Jönsson
Cert. kommunal revisor*

*Anna Carlénius
Cert. kommunal revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult*

Feb/2018

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Sammanfattande revisionell bedömning.	2
1.2.	Rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga	3
2.3.	Kontrollmål	3
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Metod och avgränsning	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Elevhälsans organisation.....	5
3.1.1.	Iakttagelser	5
3.1.2.	Bedömning.....	6
3.2.	Kompetensutveckling	7
3.2.1.	Iakttagelser	7
3.2.2.	Bedömning.....	8
3.3.	Extra anpassningar.....	8
3.3.1.	Iakttagelser	8
3.3.2.	Bedömning.....	9
3.4.	Särskilt stöd	10
3.4.1.	Iakttagelser	10
3.4.2.	Bedömning.....	10
3.5.	Uppföljning – extra anpassningar och särskilt stöd	11
3.5.1.	Iakttagelser	11
3.5.2.	Bedömning.....	13
3.6.	Resursfördelningsmodell	13
3.6.1.	Iakttagelser	13
3.6.2.	Bedömning.....	15

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av revisorerna i Bodens kommun har PwC genomfört en granskning av arbetet med särskilt stöd, extra anpassningar samt resursfördelningen inom grundskolan. Uppdraget har varit att granska om utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt en i sammanhanget ändamålsenlig resursfördelning mellan skolorna.

1.1. Sammanfattande revisionell bedömning.

Vår sammantagna bedömning är att nämnden till övervägande del säkerställt ett ändamålsenligt arbete (inkl resursfördelning) rörande stöd till barn och elever. Vår bedömning bygger på följande iakttagelser:

- Vår bedömning är att utbildningsnämnden till övervägande bedriver ett ändamålsenligt arbete gällande extra anpassningar.
- Avseende särskilt stöd är den sammantagna bedömningen att arbetet i begränsad utsträckning bedrivs ändamålsenligt. Vi konstaterar dock att det finns delar i arbetet som till övervägande del bedrivs ändamålsenligt, exempelvis avseende anmälan och dokumentation, men att långa utredningstider och begränsade förutsättningar att verkställa åtgärderna medför att den samlade bedömningen blir lägre.
- Vidare är vår bedömning att resursfördelningen mellan skolorna är ändamålsenlig. Granskningen visar dock att det finns faktorer som nämnden ytterligare skulle kunna väga in för att få en mer ”träffsäker” resursfördelningsmodell utifrån kommunens specifika förutsättningar och utmaningar.

Bedömningen av respektive kontrollmål samt huvudsakliga iakttagelser som ligger till grund för dessa framgår av rapportens olika delar under avsnitt 3.

1.2. Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts rekommenderar vi att nämnden:

- ✓ Fortsätter att strategiskt arbeta för att säkra tillgång till nödvändig kompetens inom området.
- ✓ Utvecklar uppföljningen av arbetet avseende särskilt stöd i syfte att säkerställa att utredningar genomförs skyndsamt och ändamålsenligt.
- ✓ Utvecklar uppföljning och analys av resursfördelning i förhållande till elevernas kunskapsmål.
- ✓ Överväger om det finns ytterligare faktorer som kan inkluderas i resursfördelningsmodellen i syfte att göra denna än mer rättvis, exempelvis avseende familjehemsplacerade barn.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I skollagen tydliggörs att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling, för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen göras. Ytterligare ett verktyg (om detta inte ger effekt) är att rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

För eleverna i grundskolan ska det finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

Vidare bör, för att ge elever lika förutsättningar, en medveten modell för resursfördelning ligga till grund för skolan. Modellen bör värdera de lokala förutsättningarna och behoven, och följas upp och granskas i förhållande till skolornas insatser och resultat. Alla elever ska ges liknande förutsättningar för att klara av grundskolans mål.

Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna beslutat att granska hur utbildningsnämnden styr och följer upp arbetet med stöd till elever, samt kommunens resursfördelning till grundskolor.

2.2. Revisionsfråga

Har utbildningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever, samt resursfördelning mellan skolor?

2.3. Kontrollmål

- ✓ Elevhälsan har en ändamålsenlig organisation som stödjer elevernas utveckling mot målen
- ✓ Nämnden säkerställer behovet av kompetensutveckling inom området för skolans personal
- ✓ Extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov
- ✓ Särskilt stöd anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram
- ✓ Nämnden följer systematiskt upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar i förhållande till elevernas behov och kunskapsmål
- ✓ Kommunens resursfördelningsmodell tar hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund
- ✓ Nämnden har en systematisk uppföljning och analys av resursfördelningen i förhållande till elevernas kunskapsmål

- ✓ Nämnden fattar beslut rörande inriktning och utveckling som ger tydliga effekter på förutsättningar för rektor och lärare att arbeta med att förbättra kunskapsresultaten

2.4. Revisionskriterier

Skollag, statliga föreskrifter (ffa Skolverkets föreskrifter och allmänna råd) samt kommunen regler och riktlinjer.

2.5. Metod och avgränsning

Revisionsobjekt i granskningen har varit utbildningsnämnden.

Granskningen har avgränsats till att omfatta fyra grundskolor i kommunen, Prästhalmsskolan, Mårängskolan, Hedensskolan samt Stureskolan.

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer och analyser av relevanta dokument. Intervjuer har genomförts med ordförande utbildningsnämnden, oppositionsledamot utbildningsnämnden, skolchef, för- och grundskolechef, ekonomichef, rektorer, chef för elevhälsan, lärare och specialpedagoger. Dokumentgranskningen har omfattat rutiner, riktlinjer, sammanträdesprotokoll, mallar, dokumentation, kvalitetsrapporter, delårsrapport, årsredovisning och verksamhetsplan.

I bedömningen av revisionsfrågan och kontrollmål har en fyrgradig skala använts enligt nedan:

Bedömningsskala för revisionsfråga och kontrollmål

- **inte** (uppnått målnivån)
- **i begränsad utsträckning** (uppnått målnivån)
- **till övervägande del** (uppnått målnivån)
- **ja** (uppnått målnivån)

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Elevhälsans organisation

3.1.1. Iakttagelser

Inom Bodens kommun finns en central elevhälsa som styrs av en chef – elevhälsochefen. På den centrala elevhälsan finns skolpsykologer, skolsköterskor, specialpedagoger med spetskompetens samt kurator. Psykolog och specialpedagog med spetskompetens är placerade centralt på elevhälsan medan kurator och skolsköterska är lokalt placerade ute på skolenheterna. Samtliga skolenheter har kurator och skolsköterska placerade ute på enheterna. Läkartjänst köps in på timmar efter behov. Användandet av de centrala resurserna sker genom beställningar från skolenheterna, där rektorn och förskolecheferna har ansvaret och beslutanderätten avseende utredningar och liknande. Organisationen avseende elevhälsan beskrivs som väl fungerande samt att den stödjer såväl det direkta arbetet som det förebyggande arbetet, enligt intervju. Dock finns utmaningar lokalt avseende arbetet med elevhälsan och då främst avseende tillgång till specialpedagogisk kompetens.

På varje enhet genomförs så kallade elevhälsoteamsmöten en gång i månaden där personal från enheten samt den centrala elevhälsan finns representerad. Vissa enheter har även lokala elevhälsoteam varannan eller varje vecka. På mötena sker genomgång av arbetet kopplat till elevhälsan på övergripande nivå, exempelvis genomgång av utredningar, extra anpassningar, kunskapsuppföljningar, samt att det sker genomgång av elever på individnivå i syfte att säkerställa ett ändamålsenligt arbete. Det är läraren, med stöd av specialpedagog, som initierar elevärenden till elevhälsoteamsmötena.

I början av varje läsår genomförs en scanning av eleverna som utgångspunkt för det arbete som ska bedrivas kopplat till elevhälsan. Utifrån scanningen sker sedan träffar mellan läraren och elevhälsoteamet för att ytterligare ge en bild över den enskilda elevens behov samt för att lägga grunden för det arbete som ska bedrivas under året.

I vilken utsträckning den centrala elevhälsans resurser nyttjas är avhängig tillgången till personal på den enskilda enheten i form av specialpedagoger, kuratorer och skolsjuksköterskor. Det uppges under intervju att det finns enheter som har särskilt gynnsamma förutsättningar för att lokalt i större utsträckning genomföra utredningar och bedriva ett arbete avseende elevhälsan med personal från den egna enheten. Vidare framgår av intervju att det finns enheter där det finns begränsad tillgång till utbildad personal, främst specialpedagoger, och att den centrala elevhälsan för närvarande används i större utsträckning än normalt med anledning av detta.

Bristen på utbildad personal lyfts under intervju, på en av enheterna, fram som en anledning till att inte tillräckligt arbete kan bedrivas. Exempelvis utifrån beslutade åtgärdsprogram och att detta riskerar medföra att vissa elever inte kommer ha samma förutsättningar att nå sina mål. Det framgår att det finns ett samband mellan kvaliteten i åtgärdsprogram och tillgång till specialpedagogisk kompetens. Lägre tillgång till

specialpedagogisk kompetens medför lägre kvalitet på åtgärdsprogram och analyser, enligt intervju.

Rollerna kopplat till arbetet med elevärenden upplevs som tydliga, exempelvis avseende rektorns-, lärarens-, specialpedagogens- och den centrala elevhälsans ansvar.

Det har under den senaste femårsperioden funnits problem med rekrytering av specialpedagoger generellt inom förvaltningen. Svårigheterna med rekryteringarna har medfört att förvaltningen inte kan nå upp till det riktmärke som finns avseende antal specialpedagoger per enhet. I detta sammanhang lyfts det dock fram att det har arbetats fram handlingsplaner för hur förvaltningen ska möta denna utmaning. Samtidigt noteras att det finns skillnader mellan enheter avseende i vilken utsträckning det finns tillgång till specialpedagogisk kompetens, enligt intervjuer. Förvaltningen har lyft till nämnden att det saknas resurser för förbyggande och tidiga insatser inom förskolans verksamhet inför grundskolan.

Det framgår av intervjuerna att enheterna har olika förutsättningar att i det dagliga arbetet kunna ha en dialog kollegialt avseende elevhälsoarbetet. Vissa enheter uppger att läraren har tillgång till en stöttande resurs i det vardagliga arbetet, främst specialpedagog. Andra enheter har i mindre utsträckning tillgång till detta i det löpande och vardagliga arbetet. Fokus från förvaltningen är att så mycket som möjligt avseende arbetet mot att eleverna ska nå kunskapsmålen ska ske inom ramen för ordinarie verksamhet. Målsättningen är att specialpedagogerna ska fungera som ett bollplank för läraren och att arbetet i mindre utsträckning ska riktas direkt till eleven, enligt intervjuer.

3.1.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att utbildningsnämnden till övervägande del har en organisering av elevhälsan som stödjer elevernas utveckling mot målen. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser.

- *Det finns via den centrala elevhälsan i kommunen tillgång till de kompetenser som ska finnas enligt lagstiftning.*
- *Elevhälsoteamsmötena som genomförs en gång i månaden, där den centrala elevhälsans personal och den lokala enheten finns representerade, ger förutsättningar för att samordnat arbeta med elevärenden. Vissa enheter genomför även lokala elevhälsoteamsmöten mellan de ordinarie elevhälsoteamsmötena.*
- *Roller och ansvar inom organisationen bedöms överlag som tydliga avseende elevhälsans arbete.*
- *Det finns skillnader mellan enheterna när det gäller tillgång till specialpedagogisk kompetens som medför skillnader i hur arbetet på de olika enheterna avseende elevhälsan kan bedrivas.*

3.2. Kompetensutveckling

3.2.1. Iakttagelser

Nämnden har, enligt intervju, inte fattat beslut om några särskilda åtgärder avseende kompetensutvecklingsinsatser utöver det som faller inom ramen för ordinarie budgetprocess. Inom den budget som finns beslutad för respektive enhet finns en del avsatt för kompetensutveckling. Detta ger enheterna möjligheter att genomföra riktade insatser och utbildningar för sin enhet. I de fall en medarbetare deltar på extern utbildning återges utbildningen på någon av de lokala konferenser som genomförs på enheten. Insatserna som genomförs sker normalt processinriktat i syfte att utgå ifrån det kollegiala lärandet.

De statliga satsningarna i form av kompetenslyft inom olika områden och där staten på olika sätt bidragit med finansiering har varit en viktig del i de insatser som genomförts gemensamt inom förvaltningen, enligt intervju.

Den utbildning och de insatser som genomförs beskrivs som strategisk, sammanhållen och genomtänkt. Detta i kontrast till tidigare då främst kortare utbildningar tillämpades. De satsningar som nu genomförs sker processinriktat, exempelvis matematik- och läslyft, och under en längre period och bygger på det kollegiala lärandet. Den kritik som lyfts under intervju är att satsningarna har kommit tätt inpå varandra och att detta inte varit optimalt för att få den nya kunskapen att "sätta sig".

Den centrala elevhälsan har genomfört utbildningar inom elevhälsofrågor som upplevs av de intervjuade som bra. För rektorer och pedagoger fungerar den centrala elevhälsan även som ett stöd i det vardagliga arbetet och ses som en viktig del i att stärka och utveckla kompetensen som finns i organisationen. Elevhälsonätverket ses som ett viktigt forum där elevhälsofrågor hanteras. I detta forum finns representanter från samtliga enheters rektorsteam (dvs förskolechef, rektor F-6, rektor 7-9 och rektor för gymnasiet). På dessa möten har bl a en gemensam dagordning för samtliga skolors elevhälsoteamsmöten tagits fram. På elevhälsoteamsmötena tas individärenden upp sist i syfte att ge utrymme för elevhälsofrågor, exempelvis allmänna råd, utredningsmodeller, särskilt stöd, särskilda anpassningar m.m.

Specialpedagogerna på enheterna arbetar handledande för lärarna i syfte att kunna lösa så mycket som möjligt inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detta medför att specialpedagogerna i mindre utsträckning arbetar direkt mot eleverna än de gjort tidigare, enligt intervju. Som noterats i avsnitt 3.1.1 medför tillgången till specialpedagoger att det finns olika förutsättningar för enheterna avseende hur det handledande arbetet för läraren har förutsättningar att bedrivas. I detta sammanhang lyfts det fram att lärarna har begränsade möjligheter att exempelvis individanpassa undervisningen och stödet för den enskilda eleven oavsett om det handlar om extra anpassningar, åtgärder enligt program eller att stimulera den som vill nå längre.

På medarbetarnivå baseras kompetensutvecklingen på de medarbetarsamtal och de lektionsbesök som genomförs. Resultatet av samtal och besök dokumenteras för individen i en kompetensutvecklingsplan.

3.2.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att nämnden till övervägande del säkerställer behovet av kompetensutveckling inom området för skolans personal. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser.

- *Det finns avsatt utrymme för kompetensutveckling i budgeten för respektive enhet, vilket ger möjligheter till anpassade insatser för den enskilda enheten.*
- *Det sker fokuserade insatser i syfte att kompetensutveckla inom olika områden, vilka delfinansieras genom statliga medel.*
- *Elevhälsan har förutsättningar att genom stöd för rektorerna och pedagogerna samt genom elevhälsönätverket informera och kompetensutveckla inom specifika områden och delar.*
- *Tillgången till specialpedagoger medför att det finns olika förutsättningar för hur det handledande arbetet på enheterna kan bedrivas. I tidigare avsnitt noterar vi att handlingsplan har arbetats fram för hur förvaltningen ska arbeta med rekrytering av specialpedagoger.*
- *På medarbetarnivå identifieras behovet av kompetensutveckling och dokumenteras i en särskild plan.*

3.3. Extra anpassningar

3.3.1. Iakttagelser

Det finns en guide framtagen, *Arbetsguide*, som fungerar som vägledning i arbetet med extra anpassningar. I guiden definieras extra anpassningar samt exemplifieras. På enhetsnivå arbetas lokala rutiner fram utifrån *Arbetsguiden* för arbetet med extra anpassningar. Alla enheter har dock inte arbetat fram lokala rutiner. Utgångspunkten i arbetet med extra anpassningar är lärarens iakttagelser och signaler, enligt intervju, men även vårdnadshavare fyller en funktion i att upptäcka behovet.

Extra anpassningar uppges ske ”i stunden”, alltså när behov uppstår. Specialpedagogerna fungerar som handledare för läraren i arbetet med extra anpassningar genom att lösningar diskuteras och utvärderas. Som vi noterat i tidigare avsnitt är förutsättningarna för läraren att ha ett stöd i det löpande arbetet olika beroende på vilken enhet läraren arbetar på. Den centrala elevhälsan fungerar som ett stöd för lärarna i arbetet med extra anpassningar. Rektorerna fungerar, i den mån det är möjligt, som ett stöd för läraren i arbetet med extra anpassningar.

De anpassningar som genomförs dokumenteras normalt i den individuella utvecklingsplanen (IUP) för alla elever. Dokumentationen görs löpande eller i slutet av en period. Det framgår av intervjuer att det finns begränsat med tid för dokumentation av extra anpassningar. Brister i dokumentationen uppges finnas för de elever som i ett jämförande perspektiv har mer stöd/anpassningar än andra elever och då främst kopplat till elever som är födda i andra länder. Det pågår ett arbete med att samla all dokumentation kring en elev i ett nytt digitalt systemstöd.

På enhetsnivå sker det information i arbetslagen kring rutiner för dokumentation och arbetet med extra anpassningar. Rektorn ansvarar för att riktlinjer och rutiner tillämpas

av den enskilda läraren. Det sker löpande uppföljning av i vilken utsträckning läraren dokumenterar extra anpassningar. Vid behov förs dialog med den enskilde läraren. Av intervjuerna framgår att det finns skillnader i vilken utsträckning och omfattning som läraren faktiskt dokumenterar, men att detta är kopplat till individer snarare än att det skulle handla om kännedom om rutiner och riktlinjer.

På enheterna finns det forum att diskutera elevärenden och extra anpassningar. Diskussioner sker bl a inom arbetslagens träffar och de lokala elevhälsoteamsmötena. Det är dock inte alla enheter som genomför lokala elevhälsoteamsmöten där elevärenden kan hanteras.

Storleken samt tillgången på lokaler uppges begränsa förutsättningarna för att genomföra extra anpassningar i önskad utsträckning.

Det genomförs överlämningsamtal när en elev byter stadie. Med på samtalet är lärare och specialpedagoger. Resultatet av samtalen dokumenteras normalt i särskild blankett och den övertagande läraren har åtkomst till dokumentet. Dock är det inte alltid som dokumentation har skett vid överlämning, enligt intervju. Det ser olika ut hur enheterna bedriver arbetet med att kartlägga elevernas behov inför varje läsår. Alla genomför någon form av kartläggning/inventering av eleverna. Vissa enheter genomför relationsbyggande träffar med vårdnadshavare.

3.3.2. *Bedömning*

Den revisionella bedömningen är att nämnden till övervägande del säkerställt att extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser.

- *Det finns en Arbetsguide framarbetad som definierar samt exemplifierar vad extra anpassningar är. Lokalt arbetas rutiner för arbetet med extra anpassningar fram, dock har alla enheter inte arbetat fram rutiner för detta.*
- *Stöd till läraren i arbetet med extra anpassningar ges genom specialpedagogernas handledning, centrala elevhälsan samt rektorn. Dock finns det skillnader mellan enheterna avseende tillgången till specialpedagogisk kompetens, vilket riskerar leda till att eleverna ges olika förutsättningar att få sina behov tillgodosedde beroende på vilken enhet de tillhör.*
- *Dokumentation av extra anpassningar sker normalt, men det finns områden där dokumentationen riskerar att inte göras i samma omfattning och det är främst gällande elever som är födda i andra länder och där behov av omfattande anpassningar/stöd konstaterats.*
- *Det finns arbetssätt att utbilda och informera kring arbetet med extra stöd samt följa upp hur arbetet bedrivs.*
- *Tillgången och storleken på lokalerna begränsar vilka extra anpassningar som kan genomföras.*
- *Rutiner för överlämning när en elev byter från ett stadie till ett annat uppges finnas, men att tillämpningen inte alltid sker fullt ut gällande hur detta ska dokumenteras.*

3.4. Särskilt stöd

3.4.1. Iakttagelser

Den arbetsguide som arbetats fram för extra Anpassningar omfattar även arbetet med särskilt stöd. I guiden definieras vad särskilt stöd är och rutinerna från anmälan, utredning till beslut. Det framgår bl a vilka blanketter som de olika stegen ska dokumenteras i samt vad en utredning ska innehålla. Det är rektorn på enheten som fattar beslut om huruvida det ska genomföras en utredning eller inte för en elev. Arbetet med särskilt stöd baseras på det arbete som genomförts avseende extra Anpassningar, alltså från upptäckt av elevs behov och det arbete som skett inom ramen för elevhälsoteamen.

Utredningar genomförs i olika omfattning lokalt på enheterna och är beroende av tillgång till kompetens, vilket noterats om i avsnitt 3.1.1. De utredningar som genomförs lokalt av enhetens resurser beskrivs som skyndsamma. Den centrala elevhälsan fungerar som ett stöd i det arbete som bedrivs lokalt avseende särskilt stöd.

När en utredning inte kan genomföras med de lokala resurserna som finns på enheten kopplas den centrala elevhälsan in. Utredningar av elever där elevhälsan blir inblandad uppges i vissa fall ta längre tid (upp till ca sex månader). I de fall externa aktörer blir inblandade, avser främst neuropsykiatrisk- och barn- och ungdomspsykiatrisk utredning, beskrivs även dessa ta lång tid. Vid utredningar där Region Norrbotten (tidigare Norrbottens läns landsting) är inblandad kan det förekomma otydligheter kring ansvaret för eleven och det har förekommit att ärenden har skickats fram och tillbaka. Nämnden föreslog i juni 2017 att kommunen ska ingå en överenskommelse om ansvaret vid misstanke om neuropsykiatrisk funktionsnedsättning mellan Region Norrbotten och Norrbottens kommuner, kommunfullmäktige 2017-06-19 § 77.

Efter utredning sker dokumentering av resultatet i ett åtgärdsprogram där det särskilda stöd eleven har rätt till ska framgå. Av intervjuer framgår att det inte alltid går att genomföra de åtgärder som står i åtgärdsprogrammet, vilket uppges bero på resursbrist. Det sker dock Anpassningar på enheten med befintliga resurser så långt det är möjligt för att tillgodose de behov som dokumenterats i åtgärdsprogrammen. Upplevelsen är att den generella kompetensen hos läraren har, genom det arbete som bedrivits avseende särskilt stöd, höjts just i syfte att möta behovet av särskilda åtgärder.

3.4.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att nämnden i begränsad utsträckning säkerställt att behovet av särskilt stöd utreds skyndsamt, men att anmälan och dokumentation i form av åtgärdsprogram till övervägande del sker skyndsamt. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser.

- *Det finns rutiner för hur arbetet med särskilt stöd ska bedrivas avseende anmälan, utredning samt dokumentation.*
- *Skilnader finns avseende i vilken omfattning enheterna har förutsättningar att själva genomföra utredningar lokalt på enheten. Avhängigt är vilken tillgång som finns avseende specialpedagogisk kompetens.*
- *Utredningar som genomförs av den centrala elevhälsan uppges ta upp till 6 månader. Även utredningar som genomförs av extern part uppges ta lång tid att*

genomföra. Ansvarsfrågan för eleven upplevs som otydlig gällande Region Norrbotten (tidigare Norrbottens läns landsting).

- Det finns risker att de behov om särskilt stöd som framkommer av utredningar och som dokumenteras i åtgärdsprogram inte har förutsättningar att verkställas p.g.a. tillgång till rätt kompetens. Dock löser enheterna detta så långt det går med tillgängliga resurser.

3.5. Uppföljning – extra anpassningar och särskilt stöd

3.5.1. Iakttagelser

Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd uppges bli följas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet som bedrivs inom förvaltningen och ute på enheterna och ses i detta sammanhang som ett generellt förbättringsområde. Sammanlagt dokumenteras arbetet i fyra rapporter årligen och dessa ska redovisas för nämnden vid olika tillfällen, enligt intervju. En av rapporterna omfattar särskilt arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Rektorer och förskolecheferna finns med vid presentationen av rapporterna, vilket ger möjlighet till dialog mellan nämnden och tjänstemännen. Utvecklingssamtal med vårdnadshavare ses som en kanal för återföring av det arbete som bedrivs på området och är en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Uppföljningarna som når nämnden beskrivs ha utvecklats senaste tiden. En förklaring till utvecklingen uppges vara den utbildning som skolledning och rektorer/förskolechefer genomgått avseende analyser.

Nämnden och förvaltningsledningen genomför verksamhetsbesök under läsåret. Verksamhetsbesöken har olika teman. Våren 2018 kommer temat vara särskilt stöd, enligt intervju. Besöken uppges ge en bild av hur det fungerar ute i verksamheten. Beslut om modell för verksamhetsbesök fattades av nämnden i jan 2017, Ubn 2017-01-26 § 5.

I det dagliga arbetet ansvarar rektorn för att aktualisera, skicka ärenden till elevhälsan vid behov. Den centrala elevhälsan ansvarar vidare för att sammanställa och kategorisera ärendena. Utifrån kategoriseringarna och analyserna ges förutsättningar till beslut om åtgärder eller förebyggande/främjande insatser inom granskningsområdet.

Den centrala elevhälsan sammanställer årligen en kvalitetsrapport avgränsat för den verksamhet som elevhälsan bedriver, dock inte specifikt avseende särskilt stöd. Chefen för elevhälsan deltar på nämndssammanträden exempelvis avseende; redovisning av hälsosamtal, arbete med strategiska planen och återkoppling av den centrala elevhälsans kvalitetsrapport. Vidare genomför den centrala elevhälsan en egen enkät med inriktning på att utvärdera elevhälsans verksamhet vad gäller kompetens, bemötande, tillgänglighet samt huruvida elevhälsans verksamhet uppfattas främjande och förebyggande.

Det noteras under intervju att det pågår ett arbete med att utreda lärmiljön. Fokus i utredningen ligger på kvadratmeter/elev och vilken förutsättning detta ger för en ändamålsenlig lärmiljö. I detta sammanhang beskrivs lärmiljön som ”trångbodd och dålig”. Utredningen kommer att redovisas för nämnden. Det framgår inte av intervju när denna redovisning planeras äga rum, dock framgår av nämndens beslut att detta arbete skulle vara klart under 2017, Ubn 2017-02-23 § 8.

En granskning av nämndens sammanträdesprotokoll visar att följande uppföljning har skett till nämnden avseende granskningsområdet:

- ✓ Uppföljning av arbetet på kryddgården, en särskild undervisningsgrupp, bland annat avseende metoder, inkludering med ordinarie klass, Ubn 2017-03-23 § 14.
- ✓ Kvalitetsrapport 3 och 4 2016, 2017-03-23 § 17. Framgår bl a av protokoll att extra anpassningar och särskilt stöd ses som ett utvecklingsområden.
- ✓ Kvalitetsrapport 1 2017, Ubn 2017-05-24 § 45. Framgår inte av protokoll huruvida rapporten omfattat granskningsområdet.
- ✓ Delårsrapport 2, Ubn 2017-09-21 § 63. Framgår inte av sammanträdesprotokollen om något särskilt rapporterats kring granskningsområdet.
- ✓ Kvalitetsrapport 2, Ubn 2017-11-23 § 94. Det noteras att områden inom elevhälsan ses som utvecklingsområde exempelvis överlämningar, psykisk ohälsa m.m.

Av verksamhetsplanen framgår att nämnden i styrkortet fattat beslut om följande mål/aktiviteter kopplat till granskningsområdet:

- ✓ Tidiga insatser inom grundskolan.
- ✓ Verksamhetsutveckling genom implementering av *Bodenraket*.
- ✓ Fokus på kompetensutveckling kopplat till verksamhetens uppdrag och mål samt det kollegiala lärandet.

Protokollgranskningen visar att följande beslut har fattats under 2017 kopplat till granskningsområdet:

- ✓ Reviderad struktur för utbildningsnämndens verksamhetsbesök, Ubn 2017-01-26 § 5. Innebar att kontaktpolitiker togs bort och nämnden nu ska utse två representanter som ska besöka verksamheten utifrån på förhand bestämda teman.
- ✓ Direktiv för utredning av grundskolan, Ubn 2017-02-23 § 8. Handlar om att utreda lokalstrukturen för grundskolan, grundsärskolan och fritidshemmen. Ansvarig är skolchefen och arbetet skulle slutföras under 2017.
- ✓ Antagande av överenskommelse med Region Norrbotten och Norrbottens kommuner om ansvarsfördelning kring barn och ungdomar vid misstanke om neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, Ubn 2017-05-24 § 36. Beslutar att föreslå fullmäktige anta överenskommelsen och att den ska gälla från 1 juni 2017. Fullmäktige antog förslaget i juni 2017, kommunfullmäktige 2017-06-19 § 77.

Vi har fått del av ett underlag som visar kvalitetsrapport 3 och 4 där särskilt stöd och extra anpassningar särskilt följs upp. Vid skrivande av denna rapport har rapporten ännu inte slutförts. Av intervju framgår att rapporten kommer att kompletteras med analyser och förslag på åtgärder. Det vi kan se av rapporten innehåller den en redogörelse över rutinerna för hur arbetet på området bedrivs samt antal beslutade åtgärdsprogram från förskoleklass upp till och med gymnasiet. Statistiken är uppdelad på kön, årskurs samt för perioden 2015 – 2017. Rapporten innehåller ingen statistik eller information om utredningstider eller verkställighet av de beslut om åtgärder som beslutas om i åtgärdsprogrammen.

3.5.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att nämnden till övervägande del följer upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar i förhållande till elevernas behov och kunskapsmål. Bedömningen baseras framförallt på följande iakttagelser.

Vi bedömer att nämnden har fattat beslut som ger effekt rörande såväl inriktning och utveckling för rektorer och lärare att förbättra kunskapsresultaten.

- *Det sker uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet och där särskilt stöd är en av de delar som följs upp under året. Uppföljningen avser redogörelse för rutiner för hur arbetet på området bedrivs samt statistik över antal beslutade åtgärdsprogram.*
- *Utöver arbetet som sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet finns även ytterligare forum där uppföljning och information delges nämnden, exempelvis nämndsledamöternas verksamhetsbesök.*
- *Uppföljningen till nämnden omfattar inte utredningstider och i vilken utsträckning eleven faktiskt får det stöd som beslutas i åtgärdsprogrammen.*
- *Nämnden har fattat beslut om mål och aktiviteter i verksamhetsplanen på området samt beslut om utredning av skolstruktur, struktur för verksamhetsbesök och antagande om överenskommelse med Region Norrbotten och Norrbottens kommuner.*

3.6. Resursfördelningsmodell

3.6.1. Iakttagelser

En av nycklarna till att minska resultatskillnaderna mellan skolor är att det i varje kommun finns en strategisk och medveten resursfördelning. Hur resurserna till skolan bäst fördelas är en komplex fråga och det finns ingen generell modell som fungerar i alla kommuner. Ett sätt att förbättra likvärdigheten mellan skolorna i en kommun kan vara att differentiera ersättningen eller pengarna som skolorna får att röra sig med genom att använda sig av en socioekonomisk resursfördelning.

En socioekonomisk resursfördelning löser inte allt när det gäller att åstadkomma likvärdighet. Skolornas förutsättningar skiljer sig åt på flera sätt, till exempel har de olika förmåga att göra ett bra jobb för de pengar de får beroende på exempelvis organisation, förhållningssätt och skicklighet hos såväl skolledning som lärarna och övrig personal. Dessa skillnader kan inte en socioekonomisk resursfördelning kompensera för utan det kan kräva andra åtgärder.

Bodens kommun har en resursfördelningsmodell inom skolan som tar hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund. Resursfördelningen innebär att resurser fördelas till de olika skolenheterna utifrån en fastställd elevpeng med tillägg för bl a socioekonomiska skillnader och särskilda insatser. Orsaken till att kommunen använder sig av olika faktorer som ger mer i elevpeng är att kommunen vill öka likvärdigheten inom skolan genom att stötta alla lärares möjligheter att få alla elever i klassen att lyckas samt att öka likvärdigheten mellan skolorna.

De faktorer i Boden som styr om en skola får pengar för socioekonomisk bakgrund är:

- ✓ Båda vårdnadshavarna är utlandsfödda
- ✓ Endast gymnasial utbildning
- ✓ Saknar gymnasial utbildning
- ✓ Försörjningsstöd.

År 2017 fördelades totalt 29,4 mnkr i Boden för socioekonomi. Pengarna fördelade sig mellan skolenheterna enligt nedan:

- ✓ Grundskola 16,4 mnkr
- ✓ Fritids 6,8 mnkr
- ✓ Förskola 6,2 mnkr

I totalen ingår 1,7 mnkr som fördelades från fristående verksamheter över till huvudmannen (kommunen), d.v.s. 5,66 % av totalen.

Utöver socioekonomi fördelar Boden pengar för olika särskilda insatser och övriga medel som är riktade till elever med särskilda behov, totalt 13,7 mnkr för år 2017. Pengarna fördelas både till för- och grundskola samt till gymnasieskolan. Nedan beskrivs de olika områdena;

Särskilda insatser via elevpeng:

Rektor/förskolechef tilldelas ett belopp per elev att använda till exempelvis hjälpmedel, personalresurser eller andra insatser. Beloppen för 2017 varierar från 283 kr/elev till 989 kr/elev. De olika beloppen varierar beroende på årskurs i grundskola, förskola, fritidshem och gymnasieskola. Den kommunala verksamheten är budgeterad för 2017 till 3,3 mnkr inom för- och grundskolan, 0,8 mnkr inom gymnasieskolan och inom de fristående verksamheterna 0,8 mnkr.

Fysiska funktionshinder i förskola/grundskola/gymnasium:

Resurser tilldelas för barn och elever med ett omfattande behov av särskilt stöd relaterat till fysiskt funktionshinder. Avser elever/barn inom förskola, skolbarnomsorg, förskoleklass, grundskola samt gymnasium i kommunala och fristående verksamheter. Totalt uppgår beloppet till 3,3 mnkr för år 2017.

Särskilda undervisningsgrupper inom grundskola:

Särskild undervisningsgrupp inom F-6 skola finns i Fagnäs skola. Verksamheten avser elever med kommunikations- och inlärningsproblem som påminner om autismspektrumtillstånd alternativt är utredda inom hälso- och sjukvården. Fristående verksamheter har möjlighet att ansöka om plats. Totalt uppgår beloppet för 2017 till 2,7 mnkr.

Strategiska medel finns för elever i årskurs 7-9 med språkstörning på Stureskolan

På Stureskolan finns en grupp för elever i åk 7-9 med språkstörning kallad Basen med en budget för 2017 med 2,4 mnkr. Gruppen är kommunövergripande med särskilt sökförfarande.

Strategiska medel inom förskola på avdelningen Lingonet på Kyrkkläppens förskola

På Kyrkkläppens förskola, avdelning Lingonet, finns strategiska medel avseende barn med språksvårigheter. För 2017 finns strategiska medel om totalt 0,5 mnkr.

Förutom ovanstående finns ytterligare medel för;

- ✓ Blomdalen inklusive kartläggning av nyanlända elever samt modersmål och studiehandledning. Total budget för 2017 10,5 mnkr.
- ✓ Stöd för nyanlända elever från arbetsmarknadsförvaltningen med en total budget på 4,1 mnkr samt flyktingmedel med 4,5 mnkr.
- ✓ Elevhälsan har 0,9 mnkr för nyanlända elever som är i behov av elevhälsans resurser under 2017.
- ✓ Kompetensutveckling för nyanländas lärande. Total budget för 2017 2 mnkr.
- ✓ Kompetensutveckling inom gymnasieskolan med en total budget för 2017 på 0,6 mnkr.

Elevpengen och resursfördelningen/budgeten följs upp månatligen i månadsrapporterna, delårsrapporten samt vid årsbokslutet. Däremot sker ingen dokumenterad analys av hur resurser fördelas i förhållande till utfall/resultat vad gäller kunskapsmål. De intervjuade uppger att de är medvetna av huruvida resursfördelningen träffar rätt och var bristerna finns. Ett exempel där resursfördelningsmodellen inte ger några extra medel är de familjehemsplacerade barnen och det extra behov av resurser som dessa uppges medföra. Bodens kommun är en mottagande kommun vilket gör att de familjehemsplacerade barnen kan påverka behovsbilden avseende resurser. Ytterligare ett exempel som inte ger några medel är elever med komplicerade bakgrunder och neuropsykiatriska hinder och som inte faller in under autismspektrat eller rörelsehinder. För dessa barn finns, enligt intervju, inga pengar i dagsläget att få eller söka. De intervjuade upplever denna grupp som bortglömd i resursfördelningen.

3.6.2. Bedömning

Den revisionella bedömningen är att kommunen har en resursfördelningsmodell i form av en elevpeng som tar hänsyn till elevers socioekonomiska bakgrund. Kommunen har resurser för elevernas olika förutsättningar och behov enligt skollagen 2 kap § 8a.

Vidare gör vi bedömningen att resursfördelningen till sin konstruktion möjliggör för skolenheterna att själva, utifrån sin situation, göra egna val avseende bemanning och organisering.

Den revisionella bedömningen är att det sker en systematisk uppföljning utifrån resursfördelningen, däremot sker ingen dokumenterad analys där uppföljningen av resursfördelningen görs i förhållande till elevernas kunskapsmål. Det finns enligt vår bedömning indikationer på att skolorna har olika förutsättningar att ge eleverna likvärdiga möjligheter för att nå kunskapsmålen inom skolan trots en i grunden likvärdig resursfördelning. Detta på grund av att resursfördelningsmodellen missar vissa grupper av barn/elever med stora behov.

2018-02-26

Andreas Jönsson

Uppdragsledare/Projektledare