

Jönköpings kommun

Granskning av rutiner för barn och elever i behov av särskilt stöd

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	6
3. Diskussion och bedömning	11
Bilaga 1 – processbeskrivning grundskolan	15

Sammanfattning

Deloitte AB har av Jönköpings kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska barn- och utbildningsnämndens rutiner för barn och elever i behov av särskilt stöd.

Revisionsfråga

Har barn- och utbildningsnämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd?

Svar på revisionsfråga

Vår bedömning är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd inte är ändamålsenlig.

Vi anser dock att de enskilda tjänstemännen i barn- och utbildningsnämndens verksamheter, i många delar, bedriver ett gott arbete med barn och elever i behov av särskilt stöd.

Utifrån vad som framkommit i granskningen har vi gjort iakttagelser och lämnar rekommendationer enligt nedan:

Iakttagelser

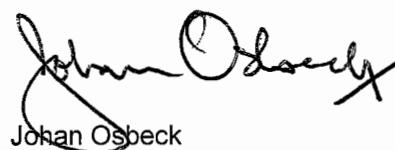
- ✓ Det finns inga av nämnden fastställda mål för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.
- ✓ Ledtiden i VITS (vardagsnära insatser i tydlig samverkan) är enligt de intervjuade varierande mellan två till sex månader vilket kan vara en mycket lång tid i en ung människas värld.
- ✓ Majoriteten av utbildningsenheterna arbetar snarare efter egenutformade processbeskrivningar än den fastställda gemensamma processbeskrivningen.
- ✓ Det finns ingen fastställd processbeskrivning för förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd.
- ✓ Intervjuerna visar att samarbetet i VITS inte fungerar önskvärt. Det efterfrågas ett tydligare avtal samt tydligare ansvarsfördelning inom VITS.
- ✓ Det finns inga riktlinjer för att säkerställa förskolepedagogernas kompetens avseende att tidigt kunna identifiera barn i behov av särskilt stöd.
- ✓ Specialpedagogernas arbete varierar mellan utbildningsenheterna. Det finns ingen fastställd arbetsbeskrivning för specialpedagoger.
- ✓ Det sker ingen styrning från nämnden av storlek avseende specialpedagogresurser, exempelvis antal elever per specialpedagog eller antal barn per specialpedagog.
- ✓ Det sker ingen styrning från nämnden av tidiga insatser i förskolan.
- ✓ Det finns ingen statistik över antalet åtgärdsprogram som upprättas.
- ✓ Ett för elevhälsoteamen (EHT) gemensamt datasystem för arbetet med åtgärdsprogram efterfrågas. Ett gemensamt datasystem skulle effektivisera arbetet samt underlätta framtagandet av statistik.
- ✓ Vid överlämnandet av barn från förskolan till grundskolan upprättas en blankett avseende information om barnets utveckling av förskolepedagoger tillsammans med vårdnadshavare. Genom vårdnadshavarnas underskrifter säkerställs att överlämningen sker korrekt och att lagstiftningen uppfylls.

Rekommendationer

- ✓ Fastställ mål för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.
- ✓ Säkerställ att ledtiden i VITS kortas betydligt för att barn och elever ska kunna få särskilt stöd utan onödigt dröjsmål.
- ✓ Den fastställda processbeskrivningen för grundskolan bör implementeras fullt ut inom alla berörda verksamheter. Kommunicera, utbilda och följ upp att arbetet sker enligt fastställda kriterier. Implementeringen skulle stödjas av ett gemensamt ärendehanteringssystem.
- ✓ Utforma en processbeskrivning för förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Kommunicera, utbilda och följ upp att arbetet sker enligt fastställda kriterier.
- ✓ Överväg att revidera och förnya avtalet inom VITS. Det behövs en tydligare ansvarsfördelning inom VITS.
- ✓ Fastställ riktlinjer för säkerställandet av förskolepedagogernas kompetens att tidigt identifiera barn i behov av särskilt stöd.
- ✓ Överväg att ta fram riktlinjer för vissa centrala delar i specialpedagogernas uppdrag som nämnden vill försäkra sig om att alla specialpedagoger ska utföra för att kvalitetssäkra arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.
- ✓ Utveckla statistik vad gäller antalet åtgärdsprogram; på enhetsnivå och förvaltningsnivå samt rapporteringsrutin till barn- och utbildningsnämnden.
- ✓ Se över reglerna avseende tidsbegränsningen på områdesenheterna för att säkerställa att den är fullt ändamålsenlig även för elever i de äldre åldrarna. Kunskapen om att tidsbegränsningen är flexibel bör nå ut till samtliga inom förvaltningen.
- ✓ Överväg att implementera ett elektroniskt ärendehanteringssystem för dokumentation av åtgärdsprogram. Personal i EHT samt personal på områdesenheterna bör ha tillgång till detta datasystem såväl som övriga pedagoger i den mån det är möjligt ur sekretesshänseende.
- ✓ Fastställ en processbeskrivning för förskolans barnkonferenser.

Jönköping den 15 maj 2014

DELOITTE AB



Johan Osbeck
Certifierad kommunal revisor



Louise Abrahamsson
Revisor

1. Inledning

Utifrån projektplan och lagstiftning presenteras inledningen av granskningen i följande kapitel.

1.1 Bakgrund

Deloitte AB har av Jönköpings kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska barn- och utbildningsnämndens rutiner för barn och elever i behov av särskilt stöd.

Det är viktigt att barn och elever i behov av särskilt stöd uppmärksammas så tidigt som möjligt så att åtgärder kan vidtas. Samverkan mellan kommunens olika verksamhetsområden är också viktig för att den enskilde ska få adekvat och tillräckligt stöd.

1.2 Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att kartlägga vilka rutiner kommunen har kring barn i behov av särskilt stöd.

Granskningens tyngdpunkt har riktats mot grundskola men förskola har berörts i vissa delar. När det gäller förskola har nämndens resurstilldelning av specialpedagogiska resurser granskats. Dessutom har förskolans rutiner för tidigt upptäckande av barn i behov av särskilt stöd samt hur rutinerna är dokumenterade och implementerade kartlagts.

1.3 Revisionsfråga och revisionskriterier

Har barn- och utbildningsnämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd?

Granskningen utgår från barn- och utbildningsnämndens verksamheter, förskola och grundskola, samt en kartläggning av vilket samarbete som eventuellt finns med andra relevanta nämnder och verksamheter inom kommunen.

Granskningens revisionskriterier är Grundskoleförordningen, Skollagen, Skolverkets allmänna råd samt kommunens interna riktlinjer och handlingsplaner.

1.4 Underliggande frågeställningar

- ✓ Uppfyller barn- och utbildningsnämnden gällande lagstiftning på området?
- ✓ Har barn- och utbildningsnämnden fastställt mål och rutiner för arbetet?
- ✓ Hur har barn- och utbildningsnämnden organiserat det särskilda stödet till barnen och eleverna?
- ✓ Finns det en fastställd resursfördelningsmodell för det särskilda stödet?
- ✓ Hur sker barn- och utbildningsnämndens uppföljning och utvärdering av förskolornas och skolornas arbete med barn och elever i behov av särskilt stöd?
- ✓ Hur säkerställs att åtgärdsprogram upprättas och används på ett ändamålsenligt sätt?
- ✓ Vilket samarbete finns med andra eventuellt berörda nämnder och verksamheter inom kommunen och är det samarbetet tillfredsställande?

1.5 Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys och intervjuer med chef för barn- och elevhälsoenheten, rektorer, förskolechefer, två elevhälsoteam, förskolepedagoger samt grundskolepedagoger. Vidare har även pedagoger från områdesenheterna intervjuats.

1.6 Faktakontroll

Rapporten är faktakontrollerad av kommunens representanter.

1.7 Lagstiftning

1.7.1 Skollagen

I Skollagen 3 kapitlet regleras särskilt stöd för elever i grundskolan. I 3 kapitlet 7 § står följande:

”Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det särskilda stödet ska ges inom den elevgrupp som eleven tillhör om inte annat följer av denna lag eller annan författning.”

I 3 kapitlet 8 § regleras grundskolans krav på utredning för elever med behov av särskilt stöd;

”Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska detta anmälas till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

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.”

I 3 kapitlet 9 § regleras åtgärdsprogram;

”Ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn.”

I Skollagen 8 kapitlet regleras särskilt stöd för barn i förskolan. I 8 kapitlet 9 § står följande:

”Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver. Om det genom uppgifter från förskolans personal, ett barn eller ett barns vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att ett barn är i behov av särskilt stöd, ska förskolechefen se till att barnet ges sådant stöd. Barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna.”

I Skollagen 2 kapitlet regleras huvudmän och ansvarsfördelning av insatser. I 25 § står följande;

”För eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska stödjas.

För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses.”

Det är rektor och förskolechef som avgör vad som är personal med "sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses."

1.7.2 Skolverkets Allmänna råd

Skolverkets allmänna råd om åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd är rekommendationer om hur skolans personal, rektor och huvudmannen kan eller bör handla för att uppfylla kraven i bestämmelserna. Allmänna råd syftar till att påverka utveckling i en viss riktning och till att främja en enhetlig rättstillämpning. Råden bör alltså följas, om verksamheten inte handlar på ett annat sätt som gör att kraven i bestämmelserna uppfylls.

I *Skolverkets allmänna råd om åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* står följande;

"Det är skolans uppgift att skapa förutsättningar för alla elever att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar. Det finns ingen definition av begreppet särskilt stöd i skollagen. Det är heller inte möjligt att i lagtext definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att en elev ska erbjudas särskilt stöd. Det är också svårt att dra en gräns mellan vad som avses med stöd som ges inom ramen för en individanpassad undervisning och vad som är särskilt stöd. Vad som avses med särskilt stöd blir därmed en professionell bedömning som skolan måste göra från fall till fall."

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och dokumentstudier presenteras i följande kapitel resultatet av genomförd granskning.

2.1 Barn- och elevhälsoenheten

Barn- och elevhälsoenheten är den centrala resursen för barn och elever i behov av särskilt stöd. Enhetens ledning består av chefen för barn- och elevhälsoenheten samt en utvecklingsstrateg. Vidare finns en medicinskt ansvarig skolsköterska, psykologer, kuratorer, specialpedagoger med diverse fördjupningsområden samt särskolans samordnarteam.

Barn- och elevhälsoenheten erbjuder flertalet olika stöd;

- ✓ *Herrgårdens utbildningsenhet* - en skola för elever från förskoleklass till år 9 inom autismspektrumtillstånd.
- ✓ *Sjukhuskolan och Solåsskolan* - skolor som vänder sig till barn och ungdomar från 7 till 18 år vilka vistas på sjukhus och behöver tillfällig undervisning.
- ✓ *Områdesenheter* – en enhet för varje skolområde i Jönköpings kommun vilka vänder sig till elever från år 4 till år 9 som behöver mer stöd än vad hemskolan kan erbjuda. Målsättningen är att begränsa eleverna till 6 månader.
- ✓ *Rörligt elevstöd* – vänder sig till elever från förskoleklass till år 9. Stödet är tidsbegränsat till fyra veckor och riktar sig till elever som befinner sig i komplicerade skolsituationer.
- ✓ *Skoldatatek* – erbjuder möjlighet för pedagoger att få ökade kunskaper om nya IT-baserade verktyg för undervisning.
- ✓ *Specialpedagogisk utvecklingsstrateg* – arbetar med stöd till rektorer och förskolechefer.

- ✓ *Språk- och kommunikationsteamet* – teamet ansvarar för stöd till barn/elever med språkstörningar samt till förskolans och skolans personal.
- ✓ *Koordinator* – koordinators uppgift är att synkronisera insatser kring de barn och elever vilka kräver mycket och stora insatser från många externa instanser, t ex socialtjänst och landsting.
- ✓ *VITS (vardagsnära insatser i tydlig samverkan)-samordning* – en arbetsmodell för strukturerad samverkan i stödet till barn/elever, 0-16 år, i koncentrationssvårigheter och deras föräldrar.

2.2 Fastställda mål och rutiner

I barn- och utbildningsnämndens (BUN:s) verksamhetsplan för 2014 finns ett utdrag från kommunprogrammet där det står följande;

”Alla barn i behov av särskilt stöd ska få detta oavsett var de bor i kommunen eller vilken förskola eller omsorgsform föräldrarna valt. Jönköpings kommuns skolors huvuduppgift ska vara att förmedla kunskap och ge demokratisk fostran. All utbildningsverksamhet ska sätta den enskilde eleven i centrum. Skolarbetet ska vara anpassat så att var och en når maximal kunskapsutveckling utifrån sin egen förmåga och ambition.”

Utöver utdraget ovan finns inga fastställda övergripande eller specifika mål för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.

För grundskolan finns en fastställd processbeskrivning för arbetet med elever i behov av särskilt stöd (se bilaga 1). Denna processbeskrivning är framtagen bl.a. för att nämnden skall kunna kvalitetssäkra processerna.

Intervjuerna visar att den fastställda processbeskrivningen används endast till en liten del. De intervjuade upplever beskrivningen som svårtolkad och invecklad och har istället egenutformade beskrivningar som de arbetar efter. Det finns ingen motsvarande beskrivning för förskolan.

En av nämnden fastställd rutin för att fånga upp de elever som är i behov av särskilt stöd är att samtliga elever får göra två läsförståelsetest, ett innan de börjar årskurs 1 och ett efter årskurs 1. De elever som inte klarar

läsförståelsetesten får extra insatser samt mer djupgående tester av specialpedagogerna.

Intervjuerna indikerar vikten av att förskolepedagogerna på de olika avdelningarna har lämplig kompetens för att tidigt identifiera behov av särskilt stöd hos barnen. För att nämnden ska förvissa sig om tillräcklig kompetens bör; förskolechefer göra kompetensinventering på sina enheter samt har en kompetensutvecklingsplan på enhetsnivå.

Intervjuerna med specialpedagoger visar att deras arbetsuppgifter varierar mellan utbildningsenheterna. Det finns ingen av nämnden fastställd arbetsbeskrivning av specialpedagogernas arbete.

2.3 Områdesenheterna

Under sommaren 2011 skedde en omorganisation och de dåvarande Resursskolorna i kommunen lades ner. Istället skapades tre områdesenheter. I Resursskolorna var undervisningen uppdelad så att den bedrevs separat i låg- och mellanstadium, samt högstadium. De nuvarande områdesenheterna riktar sig mot elever från årskurs fyra till årskurs nio. Undervisningen bedrivs gemensamt, alltså kan en elev i årskurs fyra vara i samma klass som en elev i årskurs nio.

Varje områdesenhet har två pedagoger, två fritidspedagoger samt två familjestödjare.

Elevernas tid på områdesenheterna har tidigare varit begränsad och fick inte överstiga sex månader. Numera är tidsbegränsningen flexibel, dock startar den alltid med en sex månaders-period. Intervjuerna visar att kunskapen om huruvida tidsbegränsningen är flexibel eller ej är låg och majoriteten uppfattar den som tidsbegränsad till maximalt sex månader.

Intervjuerna visar att tidsbegränsningen är väl fungerande för eleverna i de lägre åldrarna. Däremot bedömer de intervjuade att den nuvarande strukturen inte är lika väl fungerande för de elever som går i årskurs sju, åtta eller nio. De elever som på högstadiet är i behov av särskilt stöd har i majoriteten av fallen haft sina särskilda behov under ett flertal år. Att ge de

eleverna stöd på områdesenheten under sex månader bedöms inte som tillräckligt. Många av dessa elever skulle behöva stöd från områdesenheterna under ännu längre tid.

Under intervjuerna beskrivs att under tiden som eleven är på områdesenheten ska hemskolorna kunna organisera om sig, för att vara bättre anpassad till den elev som behöver särskilt stöd när denne väl återvänder till sin hemskola. Områdesenheterna försöker förbereda eleven på att komma tillbaka till hemskolan och därefter fullfölja sin skolgång.

De intervjuade upplever att utbildningsenheterna inte har samma syn på områdesenheternas syfte, vilket har försvårat samarbetet.

2.4 Resursfördelningsmodell

Kommunens resursfördelningsmodell till utbildningsenheterna baseras på elevbidrag. Elevbidragen fördelas med 80 % efter föräldrarnas utbildningsbakgrund och 20 % efter andelen barn med utländsk bakgrund. Hur resursfördelningen ser ut och används på respektive enhet är upp till respektive rektor/förskolechef.

2.4.1 Grundskola

Utbildningsenheterna kan söka tilläggsbelopp/områdesresurs för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga verksamheten. Kostnaden för stödet ska vara kopplat till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov. Det krävs att elevens särskilda stödbehov klarläggs och bedöms, till exempel inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som rektor ansvarar för.

Under 2012 och 2013 utgick följande områdesresurser till grundskolorna;

Tabell 1: Områdesresurser grundskolan

Områdesresurs (tkr)		
Skolorråde:	2012	2013
Väster	3 117	3 714
Öster	2 912	2 583
Söder	2 664	2 761
Fristående skolor	1 071	1 168
Totalt	9 764	10 226

Källa: BUN:s underlag till VIP 2013-2015 och BUN:s underlag till VIP 2014-2016.

Rektorer får söka områdesresurser två gånger per år. I samband med ansökan görs en kartläggning av samtliga elever vilket gör att rektorerna får en tydlig bild över vilka elever som är i behov av särskilt stöd. När områdescheferna får in alla ansökningar är det deras ansvar att fördela resurserna.

2.4.2 Förskola

Områdesresurser för barn i behov av särskilt stöd i förskolan är fördelade till respektive skolområde. Områdescheferna ansvarar för att samordning sker vid fördelning av områdesresursen.

Under 2012 och 2013 utgick/utgår följande områdesresurser till grundskolorna;

Tabell 2: Områdesresurser förskolan

Områdesresurs (tkr)		
Skolorråde	2012	2013
Väster	2 684	2 699
Öster	1 818	1 828
Söder	1 803	1 813
Fristående skolor	1 300	1 300
Totalt	7 605	7 640

Källa: BUN:s underlag till VIP 2013-2015 och BUN:s underlag till VIP 2014-2016.

Förskolecheferna får söka områdesresurser två gånger per läsår. I samband med ansökan görs en kartläggning av samtliga barn vilket gör att förskolecheferna får en tydlig bild över vilka barn som är i behov av särskilt stöd. När områdescheferna får in alla ansökningar är det deras ansvar att fördela resurserna.

Nämnden styr inte hur det särskilda stödet ska riktas till tidiga insatser i unga år på något annat sätt än genom den ekonomiska resursfördelningen.

2.5 Säkerställandet av att åtgärdsprogram upprättas och används på ett ändamålsenligt sätt

2.5.1 Åtgärdsprogram i grundskolan

I 3 kapitlet 9 § regleras åtgärdsprogram (se sidan 4).

I intervjuerna redogör rektorerna och pedagogerna för att de använder Skolverkets Allmänna Råd, *Arbete med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* som utgångspunkt i arbetet med åtgärdsprogram. Skolverkets Allmänna Råd specificerar vad som skall ingå samt vad som inte skall ingå i ett åtgärdsprogram. Det är rektorns ansvar att åtgärdsprogrammen är i linje med Skolverkets Allmänna råd. Intervjuerna visar även att det skiljer mellan utbildningsenheterna vem som upprättar åtgärdsprogrammen, antingen specialpedagogerna eller pedagogerna.

När det gäller elever som är på områdesenheterna är det likväl hemskolorna som dokumenterar i åtgärdsprogrammen, även under den tid som eleven är på en områdesenhet. Varje månad har områdesenheterna möten med hemskolorna där åtgärdsprogrammen diskuteras och en utvärdering av den gångna månaden görs.

Intervjuerna visar att det inte finns någon statistik på antalet åtgärdsprogram. Statistiken skulle bl.a. kunna användas som en del i diskussionerna kring barn och elever i behov av särskilt stöd.

Alla utbildningsenheter har ett elevhälsoteam (EHT) där skolsköterska, kurator, specialpedagog och rektor ingår. De har EHT-träffar en gång varje månad för att gå igenom alla elever i behov av särskilt stöd. De intervjuade rektorerna upplever att de har en bra insyn i arbetet och är medvetna om alla elever som får särskilt stöd eller där behov har identifierats.

Vid intervjuerna framkom ett önskemål om ett för alla i EHT gemensamt ärendehanteringssystem för hela hanteringen kring utredningar om särskilda behov, med eventuellt tillhörande åtgärdsprogram. I nuläget dokumenteras åtgärdsprogrammen manuellt. För den medicinska delen har skolsköterskor ett datasystem vid namn PMO där de dokumenterar sitt arbete. Till detta system har även kuratorer och specialpedagoger tillgång. Ett gemensamt ärendehanteringssystem för ärenden vad gäller särskilt stöd för alla i EHT skulle göra arbetet mer effektivt och med olika behörigheter kan sekretessen uppfyllas. Ett gemensamt system skulle även underlätta arbetet med att ta ut statistik, ett arbete som rektorerna i nuläget upplever som tidskrävande. Att även inkludera områdesenheterna i detta system skulle effektivisera upp processen ytterligare.

2.5.2 Handlingsplan i förskolan

I förskolan upprättas istället för åtgärdsprogram en handlingsplan för de barn som behöver särskilt stöd. Denna handlingsplan upprättas tillsammans med vårdnadshavare och beskriver vilka insatser som skall genomföras. Vid upprättandet av handlingsplanen beslutas ett datum för uppföljning där förskolepedagogen tillsammans med vårdnadshavare följer upp barnets utveckling.

Förskolans tystnadsplikt gör att förskolepedagoger är begränsade avseende informationen de är tillåtna att lämna till grundskolepedagogerna i samband med att barn lämnar förskolan. Förvaltningen har utvecklat en blankett som förskolepedagogerna tillsammans med vårdnadshavare fyller i när barnen ska lämna förskolan. På blanketten skrivs den information om barnen som förskolepedagogerna får lämna över till grundskolan. Blanketten undertecknas av vårdnadshavarna innan förskolepedagogen överlämnar den till grundskolan. Denna process ökar sannolikheten för att överlämningen sker korrekt och att lagstiftningen uppfylls.

Förskolorna har barnkonferenser en eller två gånger per termin där förskolepedagoger, förskolechefer samt specialpedagoger går igenom samtliga barn. Även EHT deltar på barnkonferenserna. Ibland är även barnavårdscentralen (BVC) inbjudna för att informera om aktuella ämnen. Genom barnkonferenserna får förskolecheferna en bra överblick över samtliga barn.

Alla intervjuade förskolechefer har egenutformade processbeskrivningar för barnkonferenserna, dock uttrycktes en önskan att få en gemensam processbeskrivning för barnkonferenserna. En av nämnden fastställd processbeskrivning skulle göra det möjligt för nämnden att säkerställa roller och ansvarsfördelning, samt göra uppföljningar.

2.6 Uppföljning och utvärdering

Intervjuerna visar att det inte finns någon process för särskilt stöd inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Dock följs antalen åtgärdsprogram upp genom att rektorer rapporterar in till områdescheferna. Även elevernas måluppfyllelse vad gäller betyg följs upp. Måluppfyllelsen rapporteras in varje termin för att en jämförelse över tid ska kunna göras. Trots att syftet med ansökan för områdesresurs inte är uppföljning blir ansökan en form av uppföljning där rektorerna rapporterar till områdescheferna.

2.7 Samarbetspartners

Intervjuerna visar att barn- och elevhälsoenheten inom kommunen främst har samarbete med familjecentralen. I familjecentralen ingår socialförvaltningen, barnavårdscentralen samt mödravårdscentralen. Intervjuerna indikerar att detta samarbete upplevs tillfredsställande med ett tydligt fokus på barnens/elevernas behov.

Även områdesenheterna har ett frekvent samarbete med socialtjänsten. Intervjuerna visar dock att detta samarbete inte fungerar helt önskvärt, då områdesenheterna upplever att de inte alltid får respons på deras anmälningar avseende elevers familjesituationer.

Vidare finns även ett externt samarbete med landstinget genom barn- och ungdomspsykiatri (BUP), barn- och ungdomshabilitering (HAB) Samarbetet med BUP och HAB sker främst genom vardagsnära insatser i tydlig samverkan (VITS). Avtalet är fem år gammalt och intervjuerna indikerar en önskan om att revidera och förnya detta avtal. Ledtiden från det att ett behov av särskilt stöd upptäcks hos en elev till att ett VITS-möte genomförs är idag cirka sex månader. Intervjuerna visar att den främsta anledningen till den långa ledtiden är att från det att ett ärende är anmält och har inkommit med all dokumentation så är det sju veckor innan VITS-möte kan hållas. Sju veckor är lång tid för en elev i behov av särskilt stöd. Intervjuerna indikerar att det saknas en tydlig processbeskrivning inom VITS-samverkan vilket bl.a. behövs för att förtydliga roller och ansvar.

Jönköpings kommun och Landstinget i Jönköpings län har tagit fram en handlingsplan, *Psykisk hälsa- barn och unga*, för åren 2013 till 2015. Målgruppen för handlingsplanen är alla barn och unga 0 till 18 år, samt unga mellan 18 och 21 år inom skolan och socialtjänsten. Visionen för arbetet är att alla verksamheter som arbetar med barn och unga 0 till 18 år, såväl primärkommunala, landstingskommunala som enskilda aktörer, avser att göra en kraftfull ansats för att utveckla arbetet. Barnkonventionens aktuella artiklar tas hänsyn till i detta arbete. För att åstadkomma detta finns en styrgrupp som heter samarbetsorganet för barn- och ungdomsfrågor (SBU) vilken syftar till synkroniserad styrning, ledning och uppföljning. För att därefter hantera uppdragsbeskrivningar av rutiner kring barn och ungas psykiska hälsa ansvarar chefsforum. För de identifierade områdena kring hälsofrämjande och förebyggande arbete ligger ansvar på respektive verksamhets aktuella chef inom kommun och/eller landsting.

3. Diskussion och bedömning

Utifrån resultatet av genomförd granskning presenteras i följande kapitel en diskussion kring gjorda iakttagelser samt rekommendationer och förslag på utvecklingsområden.

Det är viktigt att barn och elever i behov av särskilt stöd uppmärksammas så tidigt som möjligt så att åtgärder kan vidtas. Detta konstaterande görs kontinuerligt i den offentliga debatten och både stöds och bekräftas av de vi intervjuat under granskningen. I ljuset av detta är det rimligt att nämnden väljer att prioritera olika strukturer för att säkerställa att stödet sker på ett ändamålsenligt sätt. Ett exempel på hur nämnden valt att prioritera är genom att inrätta barn- och elevhälsoenheten samt områdesenheterna.

I dagsläget finns inga fastställda mätbara mål för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd. Genom att fastställa mål för de processer nämnden ser som essentiella skulle arbetet förtydligas och det blir möjligt att göra en uppföljning samt utvärdering av arbetet.

Den, av förvaltningen, fastställda processbeskrivningen för grundskolans arbete med elever i behov av särskilt stöd används endast till en liten del av medarbetare i organisationen. Intervjuerna antyder att merparten av utbildningsenheterna har egenutformade förenklade processbeskrivningar. De processer de intervjuade beskriver bedöms, i stort, följa den process som förvaltningen fastställt. Nackdelen med att inte alla följer den gemensamma processbeskrivningen är naturligtvis att det försvårar nämndens uppföljning av arbetet. Det finns ingen fastställd processbeskrivning för förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd.

Under intervjuerna med EHT framkom att de saknar ett gemensamt ärendehanteringssystem för hela hanteringen kring utredningar om särskilda

behov, med eventuellt tillhörande åtgärdsprogram. Ett gemensamt ärendehanteringssystem skulle effektivisera arbetet i flera avseenden och underlätta framtagandet av statistik. Dessutom skulle rättssäkerheten förmodligen öka i takt med stringentare ärendehantering. I dagsläget dokumenteras åtgärdsprogrammen manuellt. Ett elektroniskt system skulle även förbättra kommunikationsflödet inom EHT samt styra alla att arbeta enligt överenskommen process.

Det finns inga riktlinjer avseende säkerställandet av att förskolepedagoger har lämplig kompetens för att tidigt kunna identifiera barn i behov av särskilt stöd. Genom fastställda riktlinjer vad gäller vilka kompetenser som minst ska finnas och hur de ska säkerställas kan nämnden skapa en god intern kontroll över kompetens i organisationen, för tidigt upptäckande.

Intervjuerna i granskningen indikerar att strukturen och organisationen av områdesenheterna inte är fullt ändamålsenlig för elever i de äldre åldrarna. Kunskapen om att tidsbegränsningen är flexibel är låg. Personalen på områdesenheterna upplever att stödet de kan ge till elever i årskurs sju, åtta och nio inte är tillräckligt för att eleverna ska klara av sin skolgång. Tidsbegränsningen på sex månader bedöms rimlig för elever i de lägre åldrarna, dock har elever i de äldre åldrarna ofta haft behov av stöd under flera år. Att ge dem stöd under en period av sex månader bedöms ofta vara otillräckligt.

Trots att utbildningsenheternas arbetssätt för upprättande av åtgärdsprogram varierar beskriver alla att de använder *Skolverkets Allmänna Råd, Arbeta med åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd* som utgångspunkt. Det förs ingen statistik på antalet åtgärdsprogram som upprättas. Statistik på antalet åtgärdsprogram skulle göra det möjligt att göra uppföljningar och jämförelser mellan åren och exempelvis vara ett underlag för fördelning av specialpedagogiska resurser.

Granskningen visar även att det inte sker någon styrning från nämnden av storlek avseende specialpedagogresurser, exempelvis antal elever per specialpedagog eller antal barn per specialpedagog. Det ligger inom rektorns mandat, inom ramen för sin budget, att avgöra vilken mängd specialpedagoger som behövs samt hur de ska arbeta, och i vilka åldersgrupper. Här kan rektor

hamna i ett dilemma. Å ena sidan kanske rektor vill prioritera en utökning av de specialpedagogiska resurserna men å andra sidan kan det finnas ett tryck från kollegiet att utöka den ordinarie undervisningsresursen.

Granskningen visar att specialpedagogernas arbete och uppdrag varierar beroende på vilken utbildningsenhet de arbetar på. Barn- och utbildningsnämnden har inte fastställt en arbetsbeskrivning eller några riktlinjer som reglerar specialpedagogernas arbete. Riktlinjer som beskrev vissa centrala delar skulle emellertid öka möjligheterna för nämnden att kvalitetssäkra arbetet med särskilt stöd inom verksamheterna på ett sätt som inte kan ske idag.

Vid överlämnandet av barn från förskolan till grundskolan upprättar förskolepedagoger tillsammans med vårdnadshavare en blankett avseende information om barnets utveckling. Genom vårdnadshavarnas underskrifter säkerställs att överlämningen sker korrekt och att lagstiftningen uppfylls.

För de barnkonferenser som hålls en till två gånger per termin har förskolecheferna utvecklat egna processbeskrivningar. Intervjuerna visar på en efterfrågan att få en fastställd gemensam processbeskrivning. En av nämnden fastställd processbeskrivning av barnkonferenserna skulle göra det möjligt för nämnden att genomföra uppföljning, säkerställa roller och ansvarsfördelning samt att kvalitetssäkra processerna.

Under granskningen framkommer att samverkan i VITS inte fungerar på ett, för verksamheterna, önskvärt sätt. Det efterfrågas tydligare avtal och ansvarsfördelning för att förtydliga roller och förbättra samarbetet. De intervjuade upplever också att VITS-ärendena har för lång ledtid och för att elever i behov av särskilt stöd snabbare ska få stöd bör hela denna samverkan utvecklas och förbättras. Det kan exempelvis ske genom att parterna tillsammans går igenom, utvärderar, utvecklar och förnyar det avtal som skrevs för fem år sedan.

Granskningens visar på en efterfrågan och ett behov av att implementera processbeskrivningar, arbetsbeskrivningar och rutiner för att förbättra arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd. För att på ett ändamålsenligt sätt kunna styra, följa upp och kontrollera arbetet med barn i behov av särskilt stöd

bör nämnden alltså utveckla strukturkapital i form av mål, processbeskrivningar, riktlinjer och uppföljningsrutiner.

Den övergripande revisionsfrågan var: *Har barn- och utbildningsnämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd?*

Vår bedömning är att nämndens styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd inte är ändamålsenlig.

Vi anser dock att de enskilda tjänstemännen i barn- och utbildningsnämndens verksamheter, i många delar, bedriver ett gott arbete med barn och elever i behov av särskilt stöd.

Utifrån vad som framkommit i granskningen har vi gjort iakttagelser och lämnar rekommendationer enligt nedan:

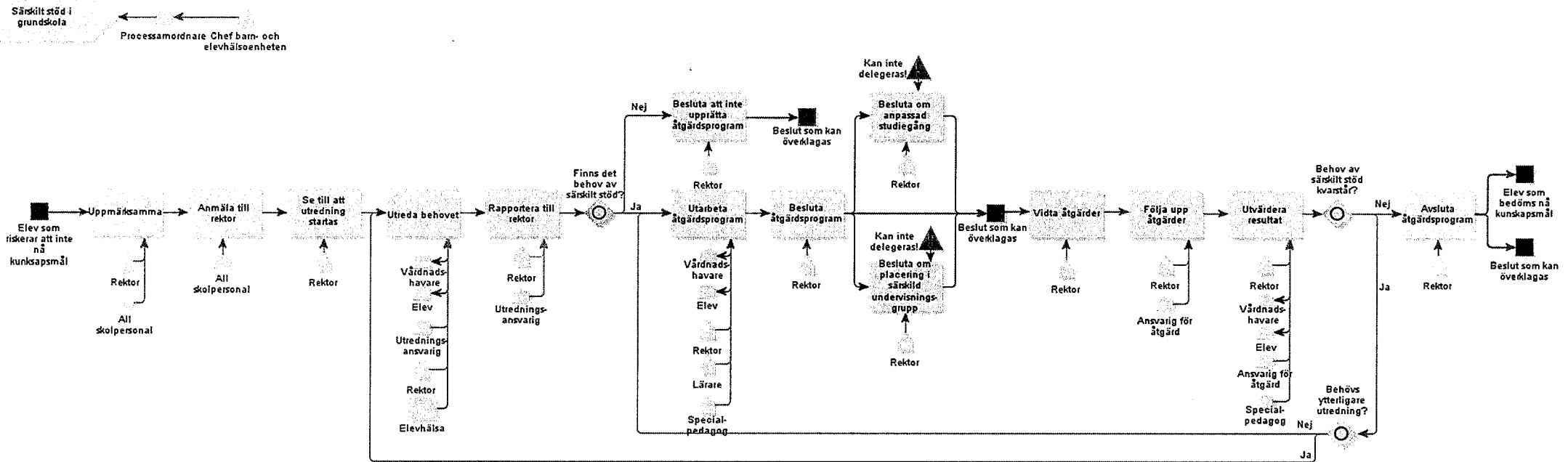
- ✓ Fastställ mål för arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.
- ✓ Säkerställ att ledtiden i VITS kortas betydligt för att barn och elever ska kunna få särskilt stöd utan onödigt dröjsmål.
- ✓ Den fastställda processbeskrivningen för grundskolan bör implementeras fullt ut inom alla berörda verksamheter. Kommunicera, utbilda och följ upp att arbetet sker enligt fastställda kriterier. Implementeringen skulle stödjas av ett gemensamt ärendehanteringssystem.
- ✓ Utforma en processbeskrivning för förskolans arbete med barn i behov av särskilt stöd. Kommunicera, utbilda och följ upp att arbetet sker enligt fastställda kriterier.
- ✓ Överväg att revidera och förnya avtalet inom VITS. Det behövs en tydligare ansvarsfördelning inom VITS.
- ✓ Fastställ riktlinjer för säkerställandet av förskolepedagogernas kompetens att tidigt identifiera barn i behov av särskilt stöd.
- ✓ Överväg att ta fram riktlinjer för vissa centrala delar i specialpedagogernas uppdrag som nämnden vill försäkra sig om att alla

specialpedagoger ska utföra för att kvalitetssäkra arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd.

- ✓ Utveckla statistik vad gäller antalet åtgärdsprogram; på enhetsnivå och förvaltningsnivå samt rapporteringsrutin till barn- och utbildningsnämnden.
- ✓ Se över reglerna avseende tidsbegränsningen på områdesenheterna för att säkerställa att den är fullt ändamålsenlig även för elever i de äldre åldrarna. Kunskapen om att tidsbegränsningen är flexibel bör nå ut till samtliga inom förvaltningen.

- ✓ Överväg att implementera ett elektroniskt ärendehanteringssystem för dokumentation av åtgärdsprogram. Personal i EHT samt personal på områdesenheterna bör ha tillgång till detta datasystem såväl som övriga pedagoger i den mån det är möjligt ur sekretesshänseende.
- ✓ Fastställ en processbeskrivning för förskolans barnkonferenser.

Bilaga 1 – processbeskrivning grundskolan



Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.