

Revisionsrapport

*Daniel Brandt
Per Larsson
Charlotta Franklin*

Granskning av stöd till barn och elever

Botkyrka kommun

2017

Sammanfattning och rekommendationer

PwC har på uppdrag av Botkyrka kommuns förtroendevalda revisorer granskat Utbildningsnämndens arbete med stöd till barn och elever inom förskolan och grundskolan. Efter genomförd granskning är vår sammanlagda revisionella bedömning att utbildningsnämnden *delvis* har säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt arbete rörande trygghet och studiero så att detta bidrar till deras utveckling mot att nå målen.

Utbildningsnämndens verksamhet är i hög grad decentraliserad och utövar sin styrning gentemot skolenheterna främst genom resursfördelning. Vi bedömer sammantaget att Utbildningsnämndens styrning inte är tillräcklig i flera delar och som huvudman inte tillser en tillräcklig likvärdighet mellan skolenheter som har olika förutsättningar i arbetet med stöd till barn och elever samt trygghet och studiero.

Vi anser att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av elevhälsans arbete för att säkerställa att arbetet stödjer elevernas utveckling mot målen. Det saknas helhetssyn över kommunens elevhälsoarbete, särskilt den medicinska delen. Det saknas en tydlig beskrivning av elevhälsans organisation, däremot erbjuder utbildningsförvaltningen specialpedagogiskt stöd till skolenheterna i form av coaching och utbildningsinsatser.

Vi bedömer att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning inom området extra anpassningar och särskilt stöd till barn och elever. Centrala riktlinjer saknas och skolenheter arbetar med området efter lagstiftningen och lokala riktlinjer. Den uppföljning som beskrivs genomföras på området görs inom ramen för resultatdialoger inför utbildningsnämndens kvalitetsredovisning. I grundskolans sammanställda kvalitetsredovisning för år 2016 redovisas inte arbetet med extra anpassningar eller särskilt stöd. Förskolans uppföljning i kvalitetsredovisningen konstaterar att arbetet skiljer sig åt mellan enheterna. Vidare visar Skolverkets statistik på ojämlikhet mellan skolenheter inom kommunen. På tre skolor har mindre än 50 procent av eleverna i åk 9 godkänt i samtliga ämnen läsåret 2016/2017.

Vi bedömer att utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt med att kartlägga, följa upp och analysera elevers trivsel och trygghet. Som en del av att mäta nämndens mål att barn och elever ska uppleva trygghet och studiero genomför utbildningsförvaltningen varje år enkätundersökningar för elever i samtliga skolformer. Även vårdnadshavare och skolpersonal besvarar enkäter. Kortfattad analys över tryggheten redovisas i nämndens årsredovisning. Under granskningen uttrycker nämnden oro över den låga nivån av studiero samt trygghet på vissa av skolorna och att ytterligare åtgärder och analys krävs. I enkät uppger rektorer och förskolechefer att förvaltningen inte har en tillräcklig insyn på området, eller erbjuder tillräcklig återkoppling eller stöd till skolorna.

Under granskningen har framkommit oroande uppgifter om kraftiga problem med trygghet och säkerhet i eller kring vissa skolenheter, framförallt i norra Botkyrka. Det rör sig om narkotikaförsäljning, gängaktiviteter, arbetslösa ungdomar, psykiskt sjuka människor och andra som tar sig i in i skolans lokaler eller befinner sig i dess direkta närhet. På en högstadieskola i berättas om hot, misshandel och skadegörelse mellan elever och gentemot skolpersonal både under och efter skoltid, vilket gör att polisen regelbundet är närvarande och även väktare finns ofta på plats vid eller i skolans lokaler. Enligt intervjuuppgift sker många händelser utan påföljd och en upplevelse finns att skolenheter inte får tillräckligt stöd från utbildningsförvaltningen eller övriga kommunorganisationen. Vi vill betona att ovan iakttagelser baseras på enskilda uppgifter och rekommenderar revisionen att genomföra fördjupad granskning rörande enskilda skolenheters förutsättningar att ge elever stöd och erbjuda trygghet och studiero.

Vi bedömer att Utbildningsnämnden delvis arbetar ändamålsenligt med att rapportera, följa upp och analysera elevers frånvaro. Utbildningsnämnden har beslutat om riktlinjer för elevers frånvaro inom grundskolan. Vidare finns en strategisk och praktisk samverkan mellan socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen genom "team skolnärvaro" bestående av två personer, som samtliga skolenheter kan få stöd av. Utbildningsnämnden uppges ta del av sammanställd olovlig elevfrånvaro under kvalitetsdagar. Däremot saknas uppgifter rörande elevers frånvaro i nämndens årsredovisning och vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av sammanställd analys eller frånvarostatistik.

Se [avsnitt 3](#) för sammanställd bedömning av respektive kontrollmål.

Mot bakgrund av ovanstående **rekommenderar** vi Utbildningsnämnden att:

- Utred och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa en sammanhållen elevhälsoorganisation som lever upp till lagstiftningens krav. Detta utifrån elevhälsans uppdrag att arbeta förebyggande såväl som kommunens, tillika vårdgivarens, ansvar för elevhälsans medicinska uppdrag.
- Stärka styrning och uppföljning inom områden som tillgång till elevhälsa, stöd till barn och elever (arbete med extra anpassningar och särskilt stöd) samt arbetet att öka trygghet och studiero på skolenheterna. Detta för att skapa bättre förutsättningar för erbjudande av stöd till skolenheterna samt att öka likvärdigheten i förutsättningar mellan skolenheter.
- Uppmärksamma och skyndsamt utreda förhållandena samt vid behov förutsättningar för att öka trygghet och studiero på de värst drabbade skolenheterna. Vid behov sök stöd från övriga kommunorganisationen för att säkerställa kraftfulla åtgärder.

Innehållsförteckning

1.	Bakgrund	4
1.1.	Skollagen	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga.....	5
1.3.	Kontrollmål	5
1.4.	Avgränsning och metod.....	5
2.	Granskningsresultat	7
2.1.	Elevhälsans organisation.....	7
2.2.	Särskilt stöd och extra anpassningar.....	11
2.3.	Trivsel och trygghet	15
2.4.	Elevers frånvaro	18
3.	Revisionell bedömning.....	20

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 utifrån sina egna förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål.

Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå upp till 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. Utbildningen ska vidare utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Elever med omfattande skolfrånvaro löper större risk än andra att hamna i ett utanförskap senare i livet. Omfattande frånvaro behöver uppmärksammas tidigt och orsakerna analyseras för att skapa välgrundade och individanpassade insatser.

För elever i förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska det finnas en elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande.

Av SKL:s Öppna jämförelser och SKL:s elevenkät framgår att det i Botkyrka kommun finns utvecklingsområden rörande elevernas trygghet. Utifrån en bedömning av väsentlighet och risk har revisorerna beslutat att granska hur utbildningsnämnden styr och följer upp arbetet med stöd till elever, samt arbetet med trygghet och studiero.

1.1. Skollagen

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen ta hänsyn till barn och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt enligt de uppsatta utbildningsmålen. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen, exempelvis genom att erbjuda extra anpassningar och särskilt stöd. Det är huvudmannen som ansvarar för att alla elever erbjuds likvärdiga förutsättningar, vilket innebär att det i Botkyrka kommun är Utbildningsnämnden som bär ansvar för att arbetet bedrivs i enlighet med gällande lagstiftning och de kommunala styrdokument som finns.

Kapitel 5 i skollagen reglerar området trygghet och studiero där det bland annat fastställs att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

Har utbildningsnämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt arbete rörande trygghet och studiero så att detta bidrar till deras utveckling mot att nå målen?

1.3. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan har följande kontrollmål formulerats:

- Elevhälsans organisation och arbete stödjer elevernas utveckling mot målen.
- Extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov.
- Särskilt stöd anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram.
- Arbetet med att kartlägga, följa upp och analysera elevers trivsel och trygghet är ändamålsenligt.
- Arbetet med att rapportera, följa upp och analysera elevers frånvaro är ändamålsenligt.

Granskningen utgår vidare från skollag, statliga föreskrifter som Skolverkets föreskrifter och allmänna råd samt kommunens regler och riktlinjer.

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas att omfatta skolformerna förskola och grundskola.

Intervjuer har genomförts med:

- Utbildningsnämndens presidium
- Chef utbildningsförvaltningen
- Chef förskola
- Chef grundskola
- Ett flertal intervjuer har skett med grundskolerektorer
- Pedagoger från grundskolan
- Ett flertal representanter elevhälsan (kuratorer, skolsköterskor)
- Verksamhetschef Elevhälsans Medicinska Insatser / EMI

Dokumentstudier har gjorts av:

- Utbildningsnämnden interkontrollplan 2017
- Kraftsamling styrdokument
- Kommunens årsredovisning 2017
- Utbildningsförvaltningens krisledningsplan (2016:124)
- Skolinspektionens Beslut för förskoleklass och grundskola efter tillsyn i Botkyrka 2017
- Karsby International Schools plan mot diskriminering och kränkande behandling
- Riktlinjer gällande grundskoleelevers skolfrånvaro 2017
- Trädgårdstadsskolans Likabehandlingsplan läsåret 2017/2018,
- Grindtorpsskolans Plan mot diskriminerande och kränkande behandling

- Blankett för ansökan om specialpedagogiskt stöd grundskola
- Botkyrka kommuns elevenkät 2017
- Utbildningsnämndens mål och budget 2017
- Riktlinjer gällande grundskoleelevers skolfrånvaro
- Revisionsrapport 2010; Elever med behov av särskilt stöd
- Revisionsrapport 2014, Systematiskt kvalitetsarbete i grundskolan
- Revisionsrapport 2015, Barn i behov av särskilt stöd

Vidare har en enkät skickats till samtliga förskolechefer och rektorer inom kommunala verksamheter i Botkyrka kommun. Enkätundersökning fanns inte med i den ursprungliga projektplanen, men har tillkommit för att ge ett bredare underlag för bedömningen av revisionsfrågan.

Berörda tjänstemän på utbildningsförvaltningen har haft möjlighet att faktagranska rapporten.

2. Granskningsresultat

Utbildningsnämndens överordnade målsättning är att uppnå en ökad måluppfyllelse och högre kvalitet i Botkyrkas förskolor och skolor.¹ För året har nämnden identifierat tre väsentliga huvudområden: undervisning och lärande, likvärdighet och strategisk kompetensförsörjning.

Skolinspektionen lämnade 2017-04-10 beslut efter tillsyn avseende det samlade ansvarstagandet för utbildningen inom skolformen förskoleklass och grundskola. Den sammanfattande bedömningen var att det fanns brister i Botkyrka kommuns systematiska kvalitetsarbete för grundskolan. Tillsynen visade att uppföljning av grundskolans resultat avseende kunskaper, trygghet och studiero sker på huvudmannanivå, men att resultaten inte analyseras. Vidare utgår inte de åtgärder som huvudmannen vidtagit från någon analys av resultaten och måluppfyllelsen. Skolinspektionen bedömde vidare att det fanns brister i tillgång till elevhälsans alla kompetenser för skolenheterna, och bedömde att huvudmannen inte säkerställde att tillräcklig tillgång till psykologkompetens fanns för det förebyggande och hälsofrämjande arbetet på skolenheterna.

2.1. Elevhälsans organisation

Elevhälsan ska enligt Socialstyrelsen och Skolverkets vägledning främst arbeta hälsofrämjande och förebyggande. Elevhälsans personal har även till uppgift att stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Detta innebär bland annat att skolhuvudmannen ansvarar för kvalitetsarbete samt kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Rektor ansvarar för att se till att elever får det stöd de behöver för att uppnå kunskapsmålen och att undervisningen inkluderar ämnesområden relaterat till hälsokunskap som jämställdhet, sex och samlevnad samt risker relaterat till tobak, alkohol och andra droger. Därutöver finns det ansvar kopplat till kommunen som vårdgivare och ansvarig verksamhetschef för elevhälsovården. Huvudmannen har inget ansvar för att anordna elevhälsa i förskolan.

2.1.1. Iakttagelser

År 2015 genomförde de förtroendevalda revisorerna en liknande granskning på området för stöd till elever. Där framkom att det vid tidpunkten fanns flera vakanser för specialpedagoger, vilket gav konsekvenser för det särskilda stöd som kunde erbjudas elever på dessa skolor. Idag råder inte längre brist på specialpedagogisk kompetens i kommunen, och vakanserna är tillsatta.

Utbildningsförvaltningen styr idag elevhälsan främst genom resursfördelningen. Nämnden har i budgeten för 2017 formulerat målet att "förvaltningen ska stödja de lokala elevhälsoteamen genom fortbildning och handledning".

¹ Utbildningsnämndens mål och budget 2017 med flerårsplan 2018-2020..

Botkyrkas elevhälsa är en decentraliserad organisation där elevhälsans arbete ska bedrivas nära elever ute på de enskilda skolorna. Verksamhetsansvarig för den medicinska delen av elevhälsan i Botkyrka kommun är medicinsk ansvarig sjuksköterska (MAS), vilken är placerad på huvudmannanivå. Rektor ansvarar för majoriteten av alla kompetenser inom elevhälsan och ekonomiska resurser fördelas till varje enhet i skolpengen. Respektive rektor styr och ansvarar för uppföljning av arbetet. De enskilda skolenheterna har i regel själva arbetat fram rutiner och styrande dokument för hur arbetet ska bedrivas. Det finns upplevda brister i samverkan mellan den centralt organiserade medicinska delen av elevhälsan och elevhälsopersonalen ute på skolorna. Anledningen uppges vara att det saknas en centralt organiserad elevhälsa med helhetssyn för MAS att diskutera/samverka med. Enligt intervjuuppgift anses funktionen MAS ha svårt att upprätthålla sitt patientansvar under rådande omständigheter.

Vi har för granskningen inte tagit del av kommunövergripande dokumenterade riktlinjer eller rutiner avseende elevhälsans övergripande arbete.

På utbildningsförvaltningen finns enheten för verksamhetsstöd, som har till uppgift att vid behov stödja skolenheternas elevhälsoteam. Inom verksamhetsstödet arbetar bland annat specialpedagoger som erbjuder handledning och stöttning till skolenheternas personal. Verksamhetsstöd arrangerar även utbildningar och nätverk för att utveckla kommunens arbete med elevstödande funktioner mot elevhälsoteamen på skolorna.

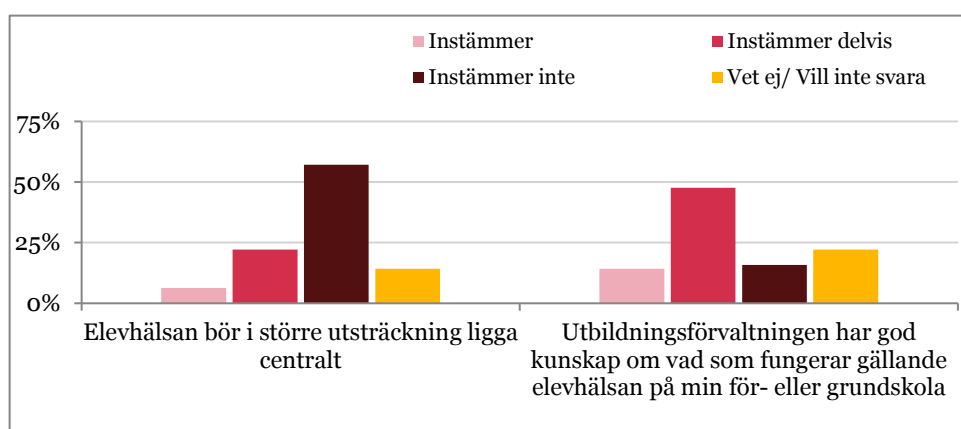
Vi har sökt en organisationsskiss eller översikt över elevhälsans struktur i kommunen, utan resultat. För kontakt med elevhälsan hänvisar kommunens hemsida till respektive grundskolas växel. Enligt Utbildningsnämndens årsredovisning år 2016 var antalet anställda inom elevhälsan i grundskolan 109 personer. Vid intervjuerna framkommer att det saknas resurser och tillgång till kompetens inom elevhälsan, särskilt gällande psykologtjänst och skolläkare. Lösningen på rekryteringssvårigheterna har varit att köpa in dessa tjänster, något som enligt intervjuerna lett till att arbetet med utredningar prioriterats före det mer långsiktiga förebyggande arbetet.

2.1.1.1. Organisation

Botkyrkas relativt decentraliserade elevhälsa innebär att rektorerna i hög utsträckning ansvarar för elevhälsan och dess arbete. Representanter från elevhälsan har vid intervjuer lyft svagheter med det decentraliserade arbetssättet. De upplever att det saknas möjligheter att arbeta förebyggande och säkert, då de inte upplever att förvaltningen har tillräcklig kontroll över kvalitet. Förvaltningen samlar in de elevhälsoplaner som varje grundskola formulerar, och genomför en översyn av dessa. Även skolornas likabehandlingsplaner begärs in. Utöver detta sker uppföljningar av elevhälsoarbetet genom besök och dialog med enheternas elevhälsoteam. Enheten för verksamhetsstöd har under hösten 2017 genomfört dialogmöten med elevhälsoteam i grundskolan och grundsärskolan. Utifrån dialogmöten konstaterar enheten för verksamhetsstöd att alla skolor förutom tre st. uppfyller lagkrav avseende tillgång till de olika professioner som ska finnas inom elevhälsan. Den profession som saknas är psykolog. En annan slutsats är att

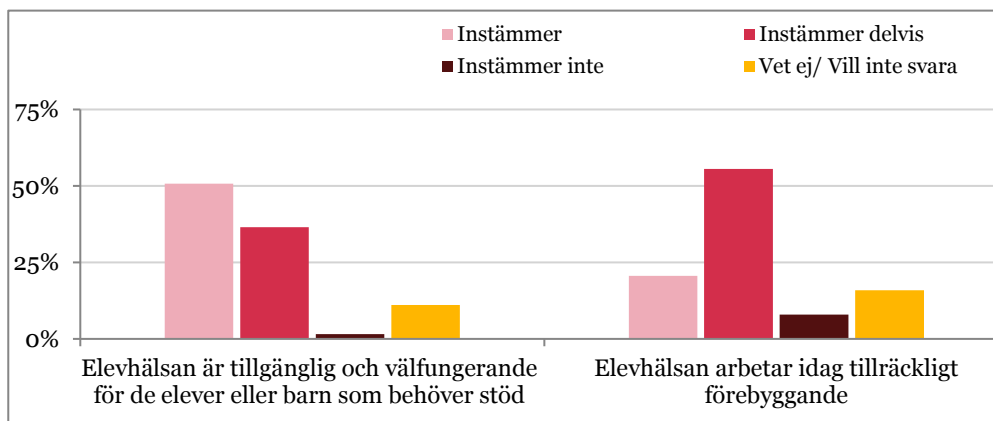
skolornas elevhälsoplaner varierar i utförande, vissa är mycket utförliga medan andra är mer kortfattade. Några skolor saknar elevhälsoplaner eller har slagit ihop dokumentet med andra dokument så exempelvis likabehandlingsplan eller personalhandbok. Vidare konstateras att skolorna har haft svårt att organisera det främjande och förebyggande arbetet och att koppla det till skolans kvalitetsarbete och verksamhetsplan. Personal med specialpedagogisk kompetens är inte involverade i främjande och förebyggande arbete på merparten av skolorna och det saknas ofta formulerade mål för det förebyggande arbetet.

Resultatet från genomförd enkät visar att en majoritet av svarande rektorer och förskolechefer tycker att det decentraliserade arbetssättet är välfungerade. Endast 28,5 procent instämmer helt eller delvis i påståendet att elevhälsan i större utsträckning bör ligga centralt.



I Utbildningsnämndens kvalitetsrapport för år 2016 står att många grundskolor beskriver sina elevhälsoteam som välfungerande och med tydliga rutiner. Arbetet beskrivs främst vara åtgärdande och riktat mot enskilda elever, snarare än förebyggande. Detta var även Skolinspektionen kritiska till i sin bedömning. Ett fåtal skolenheter uppger att de arbetar tillräckligt förebyggande i elevhälsoarbetet. Kvalitetsrapporten bygger bland annat på resultatdialoger (med hälften av grundskolorna) samt skolornas egna kvalitetsrapporter.

I intervjuer framkommer att det finns rektorer som anser att det inte råder likvärdighet i tillgången till elevhälsa mellan skolorna. Eftersom elevhälsan bekostas genom resurstilldelningen innebär det att skolor med högre antal icke-planerade (budgeterade) incidenter indirekt riskerar att få mindre pengar till sin elevhälsa. Det har i granskningen framkommit att det pågår diskussioner angående om det går att ordna ett resursfördelningssystem där detta skulle få mindre påverkan. Vidare har det vid intervjutillfällen beskrivits att situationer där elever med stora behov av stöd tar betydande resurser från skolans elevhälsa. Det drabbar det förebyggande arbetet och det bredare arbetet då de enheterna inte upplever att de får tillräcklig kompensation för detta.



Ser vi till resultatet av genomförd enkät instämmer över hälften av respondenterna helt i påståendet om att elevhälsan är tillgänglig och välfungerande för de elever som behöver stöd, och ytterligare 36 procent håller delvis med i påståendet. 21 procent av de svarande anser att elevhälsan idag arbetar tillräckligt förebyggande. 55 procent uppgav att de delvis håller med. Av de intervjuer som genomförts med representanter för elevhälsan har framkommit att de delar rektorernas bild av att arbetet är välfungerande på just deras enhet. De är däremot generellt kritiska till förvaltningens tillsyn och kontroll över verksamheten och menar att det saknas samordning eller samverkan.

I intervjuer med Utbildningsnämnden uppgavs att arbetet för en jämlik elevhälsa ska stärkas framöver. Bland annat diskuteras en satsning på till grundskolan vilken då ska delas ut till rektorer, med krav om att pengarna ska användas till anställning av personal.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet *Elevhälsans organisation och arbete stödjer elevernas utveckling mot målen* är delvis uppfyllt.

Vi bedömer att Utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av elevhälsans arbete för att säkerställa att arbetet stödjer elevernas utveckling mot målen. Vi konstaterar att utbildningsnämnden har en decentraliserad elevhälsoorganisation där respektive rektor och skolenhet ansvarar för att tillhandahålla en ändamålsenlig elevhälsa för eleverna. Det är i sin ordning att organisera elevhälsan på ett decentraliserat sätt. Däremot anser vi att det saknas en central funktion som håller samman elevhälsans uppdrag som inbegriper förebyggande, medicinska och direkta insatser. Vi har för granskningen inte kunnat ta del av en tydlig dokumenterad beskrivning av elevhälsans organisation. Vid våra intervjuer framkommer att nämnden inte tillser en tillräcklig likvärdighet mellan skolenheter.

Enheternas elevhälsoteams arbete beskrivs främst vara åtgärdande och riktat mot enskilda elever, snarare än förebyggande. Ett fåtal skolenheter uppger att de arbetar tillräckligt förebyggande i elevhälsoarbetet. Vidare bygger vår bedömning på de signaler som både de inom skolenheternas elevhälsoteam samt medicinskt ansvarig

sjuksköterska formulerar angående den bristfälliga övergripande uppföljningen och att medicinskt ansvarig sjuksköterska upplever sig sakna tillräckliga förutsättningar att fullfölja sitt och nämndens uppdrag.

Vidare anser vi, utifrån tillgänglig dokumentation samt enkätsvar, att ur ett kommunövergripande perspektiv att elevhälsans förebyggande arbete ute på enheterna inte bedrivs i tillräcklig utsträckning. Vi noterar att rektorerna generellt upplever sin egen enhets elevhälsa som välfungerande.

2.2. Särskilt stöd och extra anpassningar

Extra anpassningar är mindre omfattande stödinsatser som oftast kan ske inom ramarna för den vanliga undervisningen. Extra anpassningar behöver inte särskilt utredas eller förmedlas av ett formellt beslut, men ska däremot dokumenteras. Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven trots de extra anpassningarna ska det utredas om eleven behöver särskilt stöd. Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär som inte faller inom ramarna för den vanliga undervisningen.

Förskolan har ansvar för barn i behov av särskilt stöd, där kommunens uppdrag är att skapa en miljö som möter varje barn i sitt lärande. Det är förskolechefen som bär ansvar för att alla barn på förskolan får rätt stöd. De barn och elever som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver former av särskilt stöd för sin utveckling skall få det, och stödet ska i första hand ges inom den grupp som barnet redan tillhör.

En modell över arbetsgången med stödinsatser från Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram finns i bilaga 1.

2.2.1. Grundskola

Kommunen har enligt uppgift inte antagit någon övergripande riktlinje rörande hur kommunen ska arbeta med extra anpassningar eller särskilt stöd utan rektorerna har att förhålla sig till lagstiftningen och myndigheters allmänna råd. I grundskolans sammanställda kvalitetsredovisning för år 2016 redovisas inte arbetet med extra anpassningar eller särskilt stöd. Det framkommer av intervjuer med förvaltningen att flera rektorer formulerat egna rutiner och riktlinjer för sitt rektorsområde. I samtal med förskolechefer och rektorer har det framkommit uppgifter om att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd generellt fungerar väl ute på skolorna, men att de saknar utbildningsförvaltningens stöd och service.

Inom ramen för förvaltningens uppföljning av skolorna och elevhälsoplaner kontrolleras enligt intervjuuppgift även om skolorna arbetar med särskilt stöd i enlighet med lagstiftningen. Förvaltningen följer inte upp hur skolorna arbetar med extra anpassningar. Vi har inte tagit del av något dokumenterat material kopplat till denna uppföljning.

Statistik

Nedan statistik är hämtat från Skolverket och redovisar andelen av elever i årskurs 9 på de olika skolenheterna i Botkyrka kommun som uppnått kunskapskraven i alla ämnen läsåret 2016/2017.

Andel (%) som uppnått kunskapskraven i alla ämnen åk 9 läsåret 2016/2017

Skolenhet	Totalt	Flickor	Pojkar
Botkyrka, kommunal huvudman	68,2	70,6	66,3
Björkhaga Skola	70	73,1	68,5
Broängsskolan	80	84,6	76,1
Brunnaskolan	62	76,5	..
Falkbergsskolan	79,6	80	79,3
Fittjaskolan Botkyrka Norra	43,8	48,5	40
Grindtorpsskolan	43,1	..	40,6
Hammerstaskolan	71,4	68,4	73,9
Karsby International School	35,2	42,3	..
Kvarnhagsskolan	63,8	60	68,2
Malmsjö skola	86	90,5	82,8
Storvretskolan	68,4	..	70,6
Trädgårdsstadsskolan	94	94,7	93,3
Tunaskolan	62,7	60	64,5

Enligt statistiken finns stora olikheter mellan skolenheternas resultat. Resultatet för Trädgårdsstadsskolan med 83 elever i åk 9 visar att 94 procent av eleverna uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Motsvarande siffra för Karsby International School med 54 elever i åk 9 är enligt Skolverkets statistik 35,2 procent.

Att beakta är att enbart statistik är ett trubbigt instrument och att fördjupad analys behöver genomföras för att för att kunna dra korrekta slutsatser av kvalitativa frågeställningar.

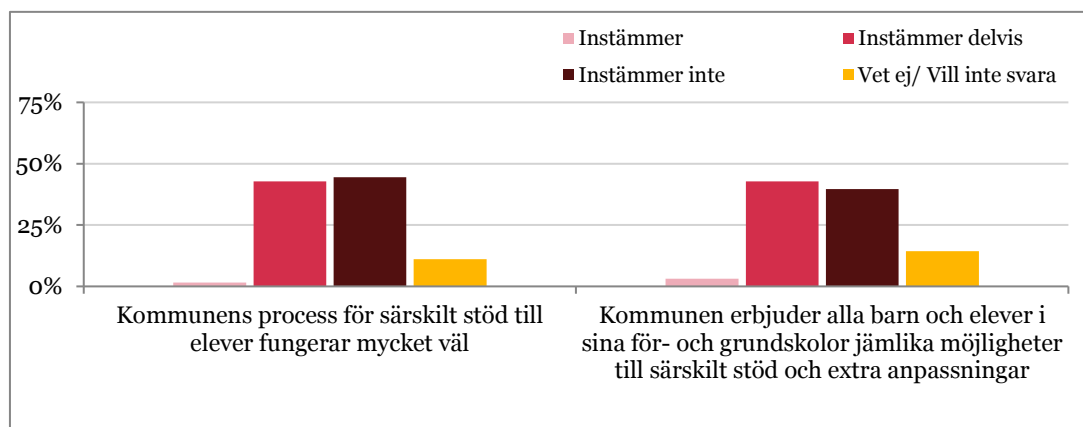
2.2.2. Förskola

På kommuns hemsida beskrivs att förskolechefen ansvarar för att barn i behov av särskilt stöd får rätt stöd. Stödet ska i första hand ges inom den grupp som barnet tillhör. I utbildningsnämndens kvalitetsrapport för år 2016 redogör förskolan för arbetet med särskilt stöd och inkludering. Där beskrivs skillnader mellan förskolor som uppges bero på att de befinner sig i olika stadier i arbetet med att anpassa sin verksamhet till barnen.

På hemsidan beskrivs att pedagogerna kan få hjälp av bland annat talpedagog, specialpedagog och IKT -pedagog från kommunens verksamhetsstöd. Enligt intervju arbetar förvaltningens specialpedagoger mot förskolans personal på samma sätt som mot grundskolan. Det innebär att de främst arbetar i stödjande syfte mot personalen. Tidigare kunde förskolechefer söka medel per enskilt barn i behov av särskilt stöd. Sedan en organisationsförändring år 2014 har den ansökan tagits bort och förskolechefer får vid behov anställa specialpedagogisk kompetens inom ordinarie budgetram. Det operativa arbetet leds av en samordnare som bland annat handlägger ansökningar om särskilt stöd, utvecklar det systematiska kvalitetsarbetet och tar kontakter med föräldrar och grundskolor vid övergångar

2.2.3. Iakttagelser

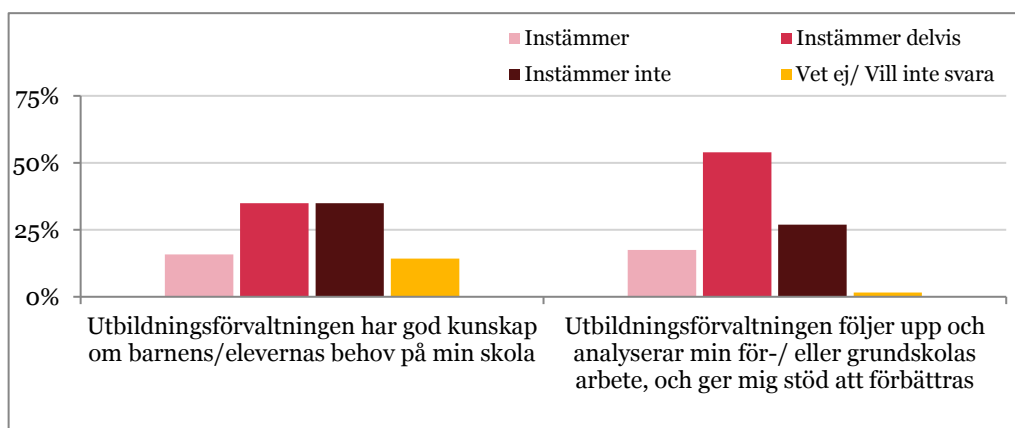
Enkätresultaten visar att enstaka procent av responderade rektorer och förskolechefer instämmer i påståendet om att kommunens process för särskilt stöd till elever fungerar väl.



Vidare anser tre procent att alla barn och elever i kommunala för- och grundskolor erbjuds jämlika möjligheter till extra anpassningar. För respektive påstående är det ungefär 40 procent som uppgett att de inte instämmer alls.

Att en stor del av enhetens kostnader ska hanteras inom tilldelad budgetram, skapar enligt intervjuade en mindre jämlik skolmiljö mellan de socioekonomiska områdena i kommunen. Skolor i de svagare områdena uppges ha ett högre antal oförutsedda händelser/situationer på sina enheter. Detta leder till att de har mindre möjlighet att använda pengar till extra anpassningar och särskilt stöd. Det finns rektorer som anser att det sker kostsamma incidenter var och varannan vecka som i vissa sammanhang kan kräva väktarnärvaro.

En majoritet av rektorerna och förskolecheferna upplever delvis, eller inte alls, att förvaltningen har kunskap om deras elever eller barns behov. Motsvarande upplever heller inte att de får tillräcklig uppföljning och analys från förvaltningen för att kunna utvecklas i sina arbetsätt.



2.2.4. Bedömning

Vi bedömer att *kontrollmålet Extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov* är delvis uppfyllt.

Vi bedömer att kontrollmålet *Särskilt stöd anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram* är delvis uppfyllt.

Vi anser att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med extra anpassningar för att säkerställa att dessa ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov. Vidare anser vi att Utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att dessa anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram.

Vi konstaterar att Utbildningsnämndens uppföljning inom området är bristfällig då vi inte kunnat ta del av en dokumenterad sammanställd analys eller lägesbeskrivning för grundskolan. Detta underbyggs även av de enkätresultat vi har från rektorer och förskolechefer, där de uttrycker att förvaltningen inte tillräckligt följer upp eller analyserar deras arbete med särskilt stöd eller extra anpassningar. Vidare indikerar statistik över skolenheterna, enkätsvar samt förvaltningens dokumentation oroande tendenser till ojämlika förutsättningar för eleverna samt deras tillgång till stöd.

Vi konstaterar att det inte finns några övergripande riktlinjer rörande hur kommunen ska arbeta med extra anpassningar eller särskilt stöd. Istället har flera rektorer formulerat egna rutiner och riktlinjer för sitt rektorsområde. I grundskolans sammanställda kvalitetsredovisning för år 2016 redovisas inte extra anpassningar eller särskilt stöd. Vi anser att dessa förhållanden innebär att nämnden inte har någon tydlig uppfattning om hur processen kring särskilt stöd bedrivs på skolorna. Det är därmed svårt att säkerställa att barn och elever får det stöd de har rätt till.

2.3. Trivsel och trygghet

Det finns situationer när de förebyggande åtgärderna inte är tillräckliga och där skolan kan behöva använda de disciplinära åtgärder som finns i skollagen för att skapa en god studiemiljö. De ska inte användas för att straffa eleverna utan tanken är att de ska leda till ett ändrat beteende så att arbetsituationen blir bättre för eleven och alla andra på skolan.

Nedan visas resultat från nationella elevenkäter kring upplevd trygghet och studiero. Botkyrka kommun ligger genomgående lägre än snittet i riket och i Stockholms län. Störst skillnad råder mellan rikets snitt och Botkyrka för årskurs 5, där det skiljer sig närmare tio procentenheter för både upplevd studiero och trygghet.

	Elever i åk 5	Elever i åk 9
Andel elever som anser att de har studiero på lektionerna		
Botkyrka	61,9	56,8
Stockholms läns kommuner	69,4	61,6
Riket	71,9	62,0
Andel elever som anser att de känner sig trygga i skolan		
Botkyrka	82,6	84,2
Stockholms läns kommuner	89,7	84,7
Riket	91,1	84,6

2.3.1. Kartläggning

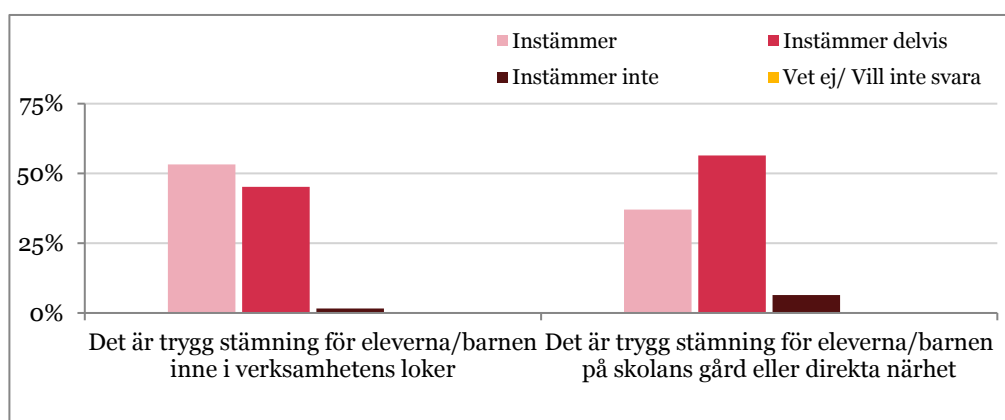
Förvaltningen ska enligt budget år 2017 följa upp att varje förskola och skola har aktuella och levande planer mot diskriminering och kränkande behandling. Planerna följs sedan upp under resultatdialoger. Som en del av att mäta nämndens mål att barn och elever ska uppleva trygghet och studiero genomför förvaltningen varje år enkätundersökningar för elever i samtliga skolformer. Även vårdnadshavare och skolpersonal besvarar enkäter. I kommunens årsredovisning för år 2016 gjordes följande analys över tryggheten i Botkyrkas skolor, inklusive gymnasieskolan:

Botkyrkas elever förefaller känna sig relativt trygga i skolan... Drygt 90 procent av eleverna i åk 3-9 instämmer dock helt eller delvis i påståendet "Jag känner mig trygg i skolan", vilket bedöms vara ett mycket bra utfall. När det gäller studiero är siffrorna mer alarmerande och har sjunkit sedan föregående år... Förvaltningen behöver analysera orsakerna till utfallet och överväga eventuella åtgärder.

2.3.2. Iakttagelser

Vid genomförda intervjuer har det framkommit att ett antal skolor, främst i norra Botkyrka, har problem med trygghet och säkerhet i eller kring skolan. Det rör sig om narkotikaförsäljning, gängaktiviteter, arbetslösa ungdomar, psykiskt sjuka människor och andra som tar sig in i skolans lokaler eller befinner sig i dess direkta närhet. Otryggheten finns främst på skolgårdar eller i skolans allmänna lokaler, som i cafeterior och entréer. På en högstadieskola berättas om hot, misshandel och skadegörelse både under och efter skoltid, vilket gör att polisen regelbundet är närvarande och även väktare finns ofta på plats vid eller i skolans lokaler.

Rektorerna vittnar om en känsla av utsatthet och känner sig utelämnade att hantera svåra samhällsproblem och ifrågasätter gränserna för grundskolans uppdrag.

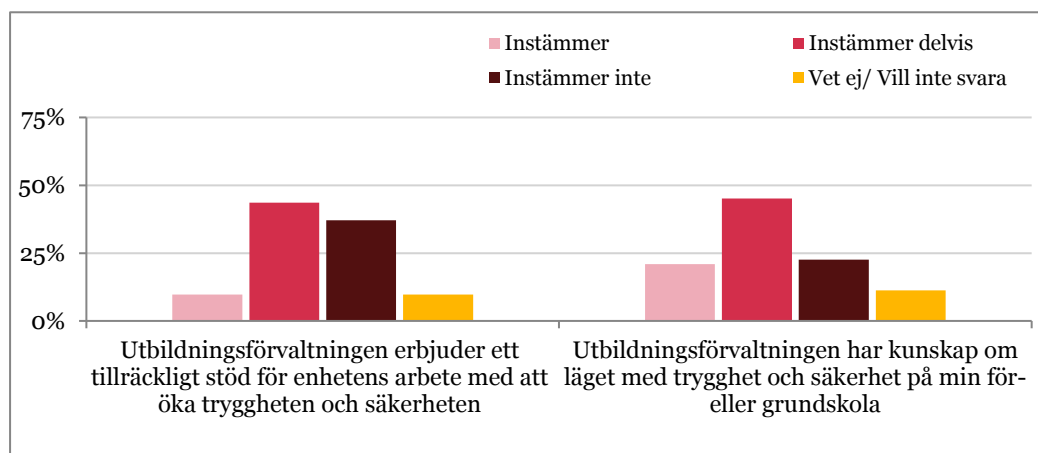


Enkätresultatet visar att en majoritet av rektorerna instämmer i påståendet om att verksamhetens lokaler är en plats med trygg stämning för elever. Adderar vi andelen som instämmer delvis i påståendet rör det sig om 98,5 procent av de responderande. Det är en lägre andel rektorer och förskolechefer som instämmer i påståendet om att skolans gård och/eller direkta närhet erbjuder en trygg stämning.

2.3.3. Uppföljning

I kvalitetsrapporten för år 2016 redogörs för grundskolans arbete med normer och värden. Rapporten konstaterar att det finns variationer mellan enheterna kring arbetet med trygghet och studiero samt att likvärdigheten på området är låg. Analysen byggs på resultatet från enkätsvar och resultatdialoger. Skolenheterna arbetar på olika sätt att förbättra arbetet med normer och värden för att förebygga kränkningar och öka studiero och trygghet.

I kvalitetsrapporten för år 2016 beskrivs förskolans arbete med normer och värden där det konstateras att kommunen behöver fortsätta att arbeta för likvärdighet i förskolorna när det gäller arbetet med normer och värdegrund. I årsredovisningen för år 2016 anges att 96 % av vårdnadshavare svarade positivt ("stämmer bra" eller "stämmer ganska bra") på påståendet "jag ser att mitt barn känner sig tryggt i förskolan" i föräldraenkäten från 2015.



Vårt enkätresultat visar att tio procent av rektorer och förskolechefer instämmer i påståendet om att förvaltningen erbjuder ett tillräckligt stöd för deras arbete att öka tryggheten och säkerheten. 37 procent uppger att de inte instämmer i påståendet om förvaltningens stöd gällande arbetet med trygghet och säkerhet. Ser man till påståendet som förvaltningens kunskap om läget ute på skolorna är det 20 procent av respondenterna som instämmer i det påståendet och 23 procent anser att detta inte stämmer.

2.3.4. *Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet *Arbetet med att kartlägga, följa upp och analysera elevers trivsel och trygghet är ändamålsenligt* är delvis uppfyllt.

Vi konstaterar att trivsel och trygghet kartläggs och följs upp i enkäter samt årsredovisning, kvalitetsrapport och genom resultatdialoger. Vi konstaterar att en hög andel av rektorer och förskolechefer uppger att förvaltningen inte har en tillräcklig insyn på området, eller erbjuder tillräcklig återkoppling eller stöd. Baserat på enkätsvaren och den nationella jämförelsen anser vi att nämnden i större utsträckning behöver analysera orsakerna till otrygghet och dålig studiero och besluta om åtgärder.

Under granskningen har framkommit oroande uppgifter om kraftiga problem med trygghet och säkerhet i eller kring vissa skolenheter, framförallt i norra Botkyrka. Vi rekommenderar starkt att Utbildningsnämnden uppmärksammar och skyndsamt utreder förhållandena samt vid behov förutsättningarna för att öka tryggheten och studieron på de värst drabbade skolenheterna.

2.4. Elevers frånvaro

Enligt Skolverket är giltiga skäl för frånvaro exempelvis sjukdom eller beviljad ledighet. Om en elev uteblir från skolan utan giltigt skäl ska rektorn se till att vårdnadshavaren får information om det samma dag.

Förskolan är inte en obligatorisk skolform, men kommunen har som ambition att så många barn som möjligt går i förskolan, och det pågår insatser i områden med låg andel inskrivna barn för att öka den andelen.

2.4.1. Riktlinjer för elevers frånvaro

2017-08-09 beslutade Utbildningsnämnden att anta riktlinjer för elevers frånvaro inom grundskolan. Riktlinjerna fastställer vad som menas med problematisk frånvaro och tydliggör åtgärder som ska främja en snabb återgång till skolan samt de insatser skolan behöver göra vid långvarig och komplicerad skolfrånvaro. Exempel på sådana åtgärder är att;

- det på varje skola ska finnas en funktion som aktualiserar stöddokumentet för problematisk skolfrånvaro
- om elev är frånvarande 80 procent eller mer under fyra veckor ska detta rapporteras till ansvarig för skolpliktsbevakning
- skolhälsovården ska alltid informeras vid problematisk frånvaro

Utbildningsnämnden kan även fatta beslut om vitesföreläggande till vårdnadshavare. I riktlinjerna finns en konsekvenstrappa som beskriver exempel på åtgärder från de första tillfällena eleven har problematisk frånvaro till sista steget med vitesföreläggande.

2.4.2. Kraftsamling

Kraftsamling är en strategisk och praktisk samverkan mellan Social- och Utbildningsförvaltningen i Botkyrka kommun. Enligt styrdokument ska kraftsamling stödja barn och unga med utgångspunkt i barnets bästa som det är beskrivet i barnkonventionen, socialtjänstlagen och skollagen. Målgruppen är barn och unga i åldern 0-20 år.

I tidiga skeden eller lindrig frånvaroproblematik är det den enskilda enheten som har att arbeta för en ökad närvaro. När de inte längre upplever sig räcka till kan skolan vända sig till Kraftsamlingssamverkan, där det inom ramen finns ett skolnärvaro-team som stöttar barn och unga som under en kortare period haft hög olovlig frånvaro från grundskolan. Denna enhet uppges i intervjuer med representanter från förvaltningen och rektorer fungera väldigt väl. Enligt intervjuuppgifter upplevs samarbetet inom Kraftsamling väl fungerande. Team skolnärvaro består av en familjebehandlare och en pedagog. Alla skolor i kommunen kan ansöka om stöd från teamet. I budget för år 2017 finns ett mål om att varje deltagare i Kraftsamlings samverkansgrupper ska nå närvaro om minst 80 procent.

Förvaltningen sammanställer den inrapporterade frånvarostatistiken, och har tillsammans med rektorerna en god överblick över utvecklingen av elevers närvaro.

2.4.3. Uppföljning

Under intervju uppges Utbildningsnämnden följa upp sammanställd frånvarostatistik under kvalitetsdagar.

Utbildningsnämndens årsredovisning för 2016 innehåller inget avsnitt som behandlar elevers frånvaro. Vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av någon sammanställd statistik eller analys rörande elevers frånvaro.

2.4.4. Bedömning

Vi bedömer att *kontrollmålet Arbetet med att rapportera, följa upp och analysera elevers frånvaro är ändamålsenligt* är delvis uppfyllt.

Nämnden har beslutat om övergripande riktlinjer för hur arbetet med elevers frånvaro ska bedrivas, samt vilken återkoppling förvaltningen vill ha i form av statistik och uppgifter. Samverkansprojektet "Team skolnärvaro" bedöms av de intervjuade vara välfungerande och stöttar skolan i de fall där deras resurser eller kompetens inte räcker till för att höja elevens närvaro.

Däremot saknas uppgifter rörande elevers frånvaro i nämndens årsredovisning och vi har inom ramen för granskningen inte tagit del av sammanställd frånvarostatistik.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning är vår sammanlagda revisionella bedömning att utbildningsnämnden *delvis* har säkerställt ett ändamålsenligt arbete rörande stöd till barn och elever samt arbete rörande trygghet och studiero så att detta bidrar till deras utveckling mot att nå målen. Vår revisionella bedömning grundar sig på bedömningar av nedanstående kontrollmål.

Kontrollmål	Bedömning
<i>Elevhälsans organisation och arbete stödjer elevernas utveckling mot målen.</i>	Delvis uppfyllt. Vi anser att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av elevhälsans arbete för att säkerställa att arbetet stödjer elevernas utveckling mot målen. Vidare anser vi att det förebyggande arbetet inte bedrivs i tillräcklig utsträckning.
<i>Extra anpassningar ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov.</i>	Delvis uppfyllt. Vi anser att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med extra anpassningar för att säkerställa att dessa ges skyndsamt och är anpassade efter elevers behov.
<i>Särskilt stöd anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram.</i>	Delvis uppfyllt. Vi anser att utbildningsnämnden saknar tillräcklig styrning och uppföljning av arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att dessa anmäls, utreds och beslutas skyndsamt och dokumenteras i åtgärdsprogram.
<i>Arbetet med att kartlägga, följa upp och analysera elevers trivsel och trygghet är ändamålsenligt.</i>	Delvis uppfyllt. Vi anser att utbildningsnämnden kartlägger och följer upp elevers trivsel och trygghet, men att analysen behöver utvecklas och nödvändiga åtgärder förtydligas. Iakttagelser under granskningen ger oroande indikationer för betydande otrygghet på vissa skolenheter.
<i>Arbetet med att rapportera, följa upp och analysera elevers frånvaro är ändamålsenligt.</i>	Delvis uppfyllt. Vi anser att utbildningsnämnden vidtagit åtgärder och följer upp elevers frånvaro. Vi har däremot för granskningen inte tagit del av skriftlig analys eller sammanställd statistik över elevers frånvaro.

