



Granskning av beslut om särskilt stöd

Rapport

Bromölla kommun

KPMG AB

2024-12-10

Antal sidor 16



2024-12-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Utredning	7
3.2	Samråd med elevhälsan	9
3.3	Åtgärdsprogram	10
3.4	Åtgärder	11
3.5	Uppföljning	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

KPMG har av Bromölla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunstyrelsens styrning och uppföljning av arbetet med särskilt stöd.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd (beslutsfattande med mera) bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att kommunstyrelsen inte följer upp arbetet med särskilt stöd genom analys av orsaker till uppföljningens resultat. Skolinspektionens enkät, som visar på att en majoritet av läraren inte uppfattar att utredningar görs och åtgärder genomförs i enlighet med styrdokument har inte heller följts upp..

Våra stickprov visar att beslut om åtgärdsprogram i samtliga fall föregås av utredning och kartläggning. Skolinspektionens skolenkät visar att majoriteten av lärarna inte bedömer att utredningar skyndsamt inleds då extra anpassningar inte anses vara tillräckliga. I intervjuer framgår också att utredningar i alla fall inte kan göras skyndsamt.

Av intervjuer och stickprov framgår att samråd sker med elevhälsan i samband med utredning av elevhälsan. Elevhälsans personal är också i hög grad involverad i de åtgärder som genomförs.

Av intervjuer och stickprov framgår också att åtgärdsprogram där elevens behov och åtgärder i allt väsentligt framgår, liksom att åtgärder genomförs och följs upp. Åtgärderna upplevs inte alltid motsvara den omfattning som eleven skulle behöva. Även insatser från andra aktörer efterfrågas för att åtgärderna ska anses vara tillfredsställande.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar?	Delvis
Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?	Ja
Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår?	I allt väsentligt

Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?	I allt väsentligt
--	-------------------

Följer kommunstyrelsen upp arbetet med särskilt stöd?	Delvis
---	--------

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att elevs behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. (3 kap. 7 § SkoL)
- på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. (4 kap. 3 § SkoL)
- göra en fördjupad uppföljning av förutsättningar för och arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att elever likvärdigt får det särskilda stöd som de behöver. Det är särskilt angeläget utifrån de svar som lärarna avger i Skolinspektionens skolenkät. (2 kap. 8 §, 3 kap. 7 § 3 st. samt 4. kap 3 och 5 §§ SkoL)
- besluta om dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete. (4 kap. 3 § SkoL och 6 kap. 38 § 1 p KL)

2 Bakgrund

KPMG har av Bromölla kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Utbildningen i landet ska vara likvärdig och ta hänsyn till elevers olika behov. En av skolans huvuduppgifter är att anpassa undervisningen så att varje elev får möjlighet att lära på det sätt som passar eleven bäst. Eleven har rätt att få den stimulans, det stöd och de extra anpassningar som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots detta inte kommer att nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen ska skolan ge eleven särskilt stöd. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de betygskriterier som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Bromölla kommuns revisorer bedömer i sin risk- och väsentlighetsanalys att alla elever inte får det särskilda stöd, i enlighet med gällande styrdokument, som eleven behöver.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd (beslutsfattande med mera) bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar?
- Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?
- Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår?
- Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?
- Följer kommunstyrelsen upp arbetet med särskilt stöd?

Granskningen har avgränsats till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

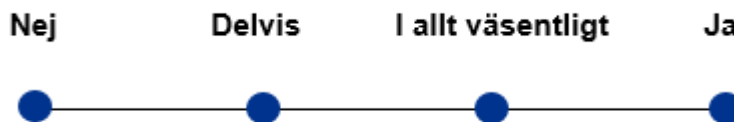
I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 och 38 § 1 p
- skollag (2010:800), 3 kap. 7, 9 och 12 j §§ samt 4 kap. 3 och 5-6 och 7 §§, och
- interna riktlinjer och regler, såsom *Arbetsgång för arbetet med stödinsatser*.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens beslut och skolenkät samt interna styrdokument såsom riktlinjer, rutiner, uppföljning och systematiskt kvalitetsarbete. I granskningen har också intervjuer genomförts med presidiet för kommunstyrelsens utbildnings-, kultur- och familjeutskott, verksamhetschef tillika skolchef samt urval av skolledare (rektorer och biträdande rektorer), lärare och representanter för personal inom elevhälsan. Tre stickprov av åtgärdsprogram har tagits från vardera grundskolenheten i urvalet av skolor.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av skolchef, elevhälsochef och funktionschef.

3 Resultat av granskningen

I Bromölla kommun finns ett centralt styrdokument för arbetet med stödinsatser, *Arbetsgång för arbetet med stödinsatser*. Dokumentet är daterat 2017-05-16. Dokumentet innehåller förutom arbetsgång också "guide för arbete med stödinsatser" som tar avstamp i "extra anpassning" och avslutas med "rätt att överklaga åtgärdsprogram". Styrdokumentet innehåller också hänvisningar till blanketter för till exempel "anmälan till elevhälsoteam", "anmälan om risk för bristande måluppfyllelse" och "utredning av en elevs behov av särskilt stöd". Skolchefen hänvisar också till Skolverkets allmänna råd och "Modell över arbetsgång med stödinsatser", som återfinns på Skolverkets hemsida¹. Även andra respondenter hänvisar till statliga styrdokument, men det framgår också att det finns lokala styrdokument som stödjer arbetet med särskilt stöd. I vilken grad stödmaterialet används varierar mellan skolenheterna. I arbetet med särskilt stöd används två olika digitala system. Ett system används för utredning och elevakt och ett annat för att upprätta åtgärdsprogram, delge elev och vårdnadshavare beslutet samt för uppföljning av åtgärdsprogram.

Tabellen nedan visar de senaste uppgifterna ur offentlig statistik vad gäller andel elever i grundskolan som har åtgärdsprogram samt andel elever i årskurs 6 respektive årskurs 9 som inte uppnått betygskriterierna i alla ämnen för samma år. Uppgifterna jämförs med rikets genomsnitt.

2022/2023	Bromölla ²	Riket ³
Andel elever med åtgärdsprogram	11,5 %	5,9 %
Andel elever som får enskild undervisning	0,0 %	0,8 %
Andel elever i särskild undervisningsgrupp	2,3 %	1,3 %
Andel elever med anpassad studiegång ⁴	1,1 %	1,3 %
Andel elever som ej uppnått betygskriterierna i alla ämnen, årskurs 6	33,7 %	28,8 %
Andel elever som ej uppnått betygskriterierna i alla ämnen, årskurs 9	25,4 %	26,8 %

Skolverket

Av uppgifterna ovan kan vi se att måluppfyllelsen efter årskurs 6 2023 i Bromölla kommun är lägre i förhållande till rikets genomsnitt. För årskurs 9 gäller motsatt

¹ https://www.skolverket.se/download/18.3770ea921807432e6c72785/1656407312582/Arbetsgang_stodinsatser.pdf, 2024-10-14 kl. 10:45

² Kommunal huvudman

³ Samtliga huvudmän

⁴ Om det särskilda stödet inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen.

förhållande. Måluppfyllelsen varierar dock mellan läsåren. 2023 var måluppfyllelsen den högsta sedan 2015. Både 2022 och 2024 var det 35-38 procent av eleverna som inte nådde betygskriterierna i alla ämnen.

Andelen åtgärdsprogram i Bromölla kommun är närmare dubbelt så många som genomsnittet i riket. Den andel elever som omfattas av mer ingripande insatser såsom undervisning i särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång är dock i stort densamma i Bromölla som i riket.

3.1 Utredning

”Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd”, enligt 3 kap. 7 § skollagen. Beslut om särskilt stöd beslutas av rektor. Huvudmannen ansvarar dock för att rektor har ekonomiska förutsättningar att besluta om särskilt stöd och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar på skolenheterna.⁵

I kommunens styrdokument *Arbetsgång för arbetet med stödinsatser* ges förslag på arbetsgång för pedagogisk utredning av elevs behov av särskilt stöd. Av förslaget framgår att rektor ska besluta om mentor eller annan pedagog ska genomföra utredningen. För dokumentation av utredningen finns också en blankett.

I Skolinspektionens skolenkät, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla undervisande lärare⁶ om bland annat särskilt stöd. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Bromölla kommuns kommunala skolor och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Utredning – särskilt stöd	Avger positivt svar ⁷	Index ⁸
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	36 % ⁹	4,6 / 5,5

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2024, Skolinspektionen

Av uppgiften ovan kan vi se att drygt var tredje lärare menar att skolan ”helt och hållet” eller ”till stor del” utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt. Närmare tre av fem lärare tycker inte det. Indexvärdet är lägre i Bromölla i förhållande till enkätomgångens genomsnitt.

Intervjuade skolledare, lärare och representanter för elevhälsan ger en tämligen samstämmig bild av processen från indikation på att extra anpassningar inte är tillräckliga till dess att beslut om åtgärdsprogram fattas. Strukturen för samarbete mellan lärarpersonal och elevhälsa samt mellan lärarpersonal och rektor skiljer sig

⁵ Se Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. (SKOLFS 2022:334)

⁶ Svarsfrekvens 70 %

⁷ Anger svaret ”helt och hållet” eller ”till stor del”.

⁸ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna svarar ”helt och hållet” och 0 ”inte alls” stämmer, däremellan finns svarsalternativen ”till stor del” och ”till viss del”.

⁹ I 2022-års skolenkät avgav 48 % ett positivt svar. Svarsfrekvensen uppgick dock bara till låga 49 %.

2024-12-10

dock åt, men på alla enheter finns forum för samtal om elever som inte når målen. Ansvar för att signalera oro för bristande måluppfyllelse ligger på lärarna, medan utredningsarbetet främst ligger på elevhälsans specialpedagogiska insats.

Skolledarna upplever sig ha olika förutsättningar att skyndsamt inleda utredning. En skolledare menar att processen fungerar väl både vad gäller att utredning inleds och att det görs skyndsamt. Utredningen tar dock 2-3 veckor att göra eftersom många parter ska involveras, till exempel elev, vårdnadshavare och undervisande lärare. En annan skolledare upplever att de ekonomiska förutsättningarna inte finns för ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd. Den nya resursfördelningsmodellen som gäller från och med höstterminen 2024, beaktar inte att lärarna har olika ämnesbehörigheter och för att kunna hålla budget finns därför inget utrymme att anställa lärare med specialpedagogisk kompetens som motsvarar behoven, enligt skolledare. Ett ärende kan snabbt initieras, men på grund av hög arbetsbelastning kan en utredning ta upp till tio veckor att genomföra, bedömer skolledare. Representanter för elevhälsa och lärarkår menar att utredningar inte görs i alla fall då elev riskerar att inte nå målen. Den specialpedagogiska insatsen har på flera enheter inte heller tid att genomföra utredningar skyndsamt.

Att lärarna i Bromölla kommun ger förhållandevis negativa svar på Skolinspektionens frågor om skyndsamt utredning kan, enligt flera respondenter, bero på att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd inte bedrivs så som det borde. Ett par skolledare påpekar till exempel betydelsen av att elevhälsan börjar i klassrummet. En skolledare berättar, vilket verifieras av lärare, att elevhälsan kontinuerligt besöker varje arbetslag istället för att lärare ska komma till elevhälsan med sina frågor. På detta sätt blir det tydligt att insatser för elever med behov ska genomföras i klassrummet så långt det går. Skolledarna är eniga om att lärarna i högre grad måste kunna möta elevernas behov av anpassningar i klassrummet.

Av granskningens stickprov framgår att utredningar/kartläggningar har gjorts i samtliga fall inför beslut om åtgärdsprogram. Samtliga utredningar är dokumenterade på den centralt framtagna blanketten *Utredning och pedagogisk bedömning av en elevs behov av särskilt stöd*.

I merparten av kartläggningarna redovisas elevs och vårdnadshavares bild av svårigheter och behov. Även andra gjorda utredningar samt genomförda insatser och resultaten av dem redovisas. Utredningen resulterar i en bedömning av om eleven är i behov av särskilt stöd. Utredningarna är daterade och merparten underskrivna med angivande av namn och titel.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att utredning delvis inleds i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar.

Av intervjuer och lärarnas svar i skolenkäten framgår att utredningar inte alltid görs när extra anpassningar inte är tillräckliga eller att utredning inte görs skyndsamt. Att lärarna i Bromölla kommun i högre grad än genomsnittet i enkätomgången avger negativa svar på frågor om utredning kan också bero på att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd skiljer sig i Bromölla kommun från flertalet andra kommuner. Det är utifrån

3 kap. 5 § skollagen av betydelse att åtgärder så långt det går vidtas inom ram för den ordinarie undervisningen och därför kan insatser i form av extra anpassningar behöva justeras eller förändras innan anpassningarna kan sägas vara uttömda.

Vi bedömer dock att beslut om åtgärdsprogram i Bromölla kommuns grundskolor föregås av utredning. Vi grundar vår bedömning på genomförda stickprov.

3.2 Samråd med elevhälsan

Grundskolans elevhälsa i Bromölla kommun är centralt organiserad. Det betyder att kuratorer, psykologer, skolsköterskor och specialpedagoger har sin organisatoriska placering på utbildningskontoret under en elevhälsochef. Personalen är fördelad på ett av tre ansvarsområden som omfattar kommunens förskolor, grundskolor och gymnasieskola. Skolsköterskor och kurator har sin fysiska placering ute på en eller flera skolenheter. Speciallärare, om sådana tjänster finns, är anställda direkt under rektor.

Av huvudmannens arbetsgång framgår att elevhälsan ska involveras om det finns risk för att elev inte uppnår betygskriterierna även om extra anpassningar har satts in. Anmälan till elevhälsan ska göras på en blankett. I förslaget på arbetsgång för pedagogisk utredning framgår att elevhälsan ska involveras vid elevhälsoteam (EHT) både vid anmälan om risk för att elev inte kommer att uppnå målen och då beslut om att utarbeta eller att inte utarbeta åtgärdsprogram fattas.

Samtliga respondenter anger i intervjuer att samverkan mellan lärare och elevhälsans personal sker kontinuerligt. Elevhälsan involveras i så gott som samtliga fall då det kan befaras att en elev inte kommer att uppnå betygskriterierna. Vid varje skolenhet verkar ett elevhälsoteam under rektors ledning. Elevhälsoteamet består av elevhälsans samtliga insatser, men omfattningen på den psykologiska insatsen medger inte att psykolog deltar vid varje möte, enligt intervjuade tjänstepersoner. Flera respondenter framför att den specialpedagogiska insatsen inte motsvarar behoven för att kunna genomföra skyndsamma utredningar och arbeta förebyggande och hälsofrämjande till exempel med handledning. Vad gäller den medicinska och psykosociala insatsen är omfattningen tillfredsställande enligt representant för elevhälsan.

Av stickproven framgår att elevhälsan, genom dess specialpedagogiska insats, involveras i både utredning och uppföljning av särskilt stöd. Stickprov visar också att specialpedagog i något fall har beslutat om åtgärdsprogram.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att samråd sker med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd.

Vår bedömning bygger på uppgifter i stickprov och intervjuer.

3.3 Åtgärdsprogram

Beslut om åtgärdsprogram ska, enligt *Arbetsgång för arbetet med stödinsatser*, fattas på blankett "Beslut om åtgärdsprogram för elev som behöver särskilt stöd". I arbetsgången tydliggörs också vad ett åtgärdsprogram ska innehålla.

I granskningen har tre stickprov tagits från vardera skolenheten i urvalet. I tabellen nedan redovisas resultatet av stickprovskontrollen. Under rubriken anmärkningar redovisas avvikelser som vi bedömer utgör brister eller mindre anmärkningar i förhållande till skollagens krav på vad ett åtgärdsprogram ska innehålla. Ett åtgärdsprogram ska innehålla:

- elevens behov
- åtgärder, som ska vara konkreta, utvärderingsbara och av dignitet som motsvarar särskilt stöd
- tid för uppföljning och utvärdering
- ansvarig för åtgärder och utvärdering, namn och titel
- beslutsfattare, namn och titel

Stickprov nummer	Utan anmärkning	Med anmärkning
1		- mindre anmärkning vad gäller om insats motsvarar särskilt stöd samt att ansvarig för åtgärd saknas.
2	X	-
3	X	-
4		- Elevens behov anges inte under rubriken behov, dock framgår det under rubriken åtgärder
5		- Två av tre punkter, under rubriken behov, anger inte elevens behov.
6		- Under rubriken behov anges primärt åtgärder.
7	X	-
8	X	-
9	X	-
10	X	-

11		- Mindre anmärkning vad gäller att behov och åtgärder blandas.
12		- En av åtgärderna motsvarar inte särskilt stöd. - Ansvarig för utvärdering anges ej.

Av uppföljningarna av vidtagna åtgärder framgår både att insatserna har visats sig ge resultat och därför får fortgå, eller att åtgärderna inte fungerade och därför ersatts av andra insatser.

Att andelen åtgärdsprogram är så hög i Bromölla kommun kan, enligt ett par respondenter, beror på att åtgärderna i åtgärdsprogrammen snarare är extra anpassningar eller att åtgärdsprogram skrivs utan att extra anpassningar har prövats tillräckligt hög grad.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att åtgärdsprogram i allt väsentligt upprättas, där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår.

Av våra stickprov framgår att åtgärdsprogram i allt väsentligt upprättas i enlighet med 3 kap. 9 § skollagen genom att elevens behov anges liksom åtgärder som är konkreta, utvärderingsbara och motsvarar insatser av särskilt stöd. I några åtgärdsprogram bedömer vi att elevens behov blandas med åtgärder. Till exempel kan behov anges som "behov av anpassad studiegång..." och "behov av undervisning enskilt eller tillsammans med ett fåtal elever och trygga vuxna". I åtgärdsprogrammen anges när uppföljning ska ske och i alla stickprov utom ett också vem som ansvarar för utvärderingen. Det anges tydligt var ansvaret för åtgärderna ligger.

Av statistiken ovan framgår att andelen åtgärdsprogram i Bromölla kommun är betydligt högre än genomsnittet i riket. Utifrån våra stickprov kan en förklaring vara att åtgärdsprogram i flera fall upprättas vid insats från specialpedagogisk kompetens utifrån bedömningen att insatsen är omfattande och ska pågå under längre tid.

3.4 Åtgärder

Sedan höstterminen 2024 fördelas resurser per skolenhet utifrån antal grupper/klasser i stället för utifrån elevantal. Grundresurser fördelas genom tjänster per grupp/klass. Utöver detta fördelas tjänster i form av integrationsstöd, resursstöd och likvärdig skola till enheterna utifrån deras socioekonomiska struktur. Integrationsstödet beaktar främst andel elever på respektive skolenhet som har varit i Sverige under kortare tid än fem år.

För elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd kan rektor hos utbildningsverksamheten ansöka om tilläggsbelopp. För handläggning av tilläggsbelopp finns riktlinjer¹⁰.

¹⁰ Riktlinjer och FAQ gällande - tilläggsbelopp för barn/elev med omfattande behov av särskilt stöd, fristående och kommunal förskola/skola, 2023-08-09

2024-12-10

Resursfördelningssystemet är alltså helt nytt och skolledarna menar att det är svårt att uttala sig om modellen är ändamålsenlig eller inte. Det har redan framgått ovan att grundfördelningen inte bedöms beakta att tjänster ska tillsättas med behöriga lärare. Skolchefen menar att resurserna vid varje enhet överstiger vad som krävs för en grundorganisation. Modellen med tilläggsbelopp upplevs både ha för- och nackdelar. Fördelen är att resursfördelningen blir likvärdig utifrån enskilda elevers behov; nackdelen är att ansökningsförfarandet för tilläggsbelopp är krävande och administrativt betungande.

Uppgifterna nedan visar undervisade lärares svar i Skolinspektionens skolenkät.

Särskilt stöd i enlighet med utredning	Avger positivt svar ¹¹	Index ¹²
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	ca 40 % ¹³	4,6 / 5,6

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2024, Skolinspektionen

Hälften av lärarna i grundskolan i Bromölla kommun menar att skolan "till viss del" ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar. Omkring två av fem lärare menar att skolan "helt och hållet" eller "till stor del" ger stöd i enlighet med utredningarna. Svaren är mer negativa i Bromölla i förhållande till enkätomgångens genomsnitt.

Intervjuade skolledare bedömer att elever i behov av särskilt stöd i huvudsak får det stöd som de behöver, men det finns utmaningar. En grupp vars behov svårligen kan mötas ändamålsenligt är elever med språkstörningar. Det skulle behöva rekryteras logopedier till kommunen, menar ett par skolledare. En annan grupp som är svår att möta är behoven hos elever som lever i en komplex familjesituation där insatser skulle behövas från andra aktörer. Skolan kan ge pedagogiskt stöd, men det räcker inte för att möta behoven. De åtgärder som dokumenteras i åtgärdsprogrammen är åtgärder som kan genomföras utifrån befintliga resurser, menar skolledarna. Hade det funnits mer resurser hade omfattningen på flera specialpedagogiska insatser sannolikt varit större, enligt skolledarna. Skolledarna delar alltså inte den bild som ges av lärarna i skolenkäten. Lärarna kan tycka att andra åtgärder borde vidtas, till exempel att elevassistenter i högre grad skulle sättas in som personligt stöd, menar skolledarna. Intervjuade lärare och representanter för elevhälsan bedömer att de åtgärder som sätts in är relevanta, men att de inte alltid är tillräckliga. Även lärarna lyfter att det kan finnas kolleger som gärna skulle se att andra än lärarna själva tog ansvar för insatserna och därför svarar nekande på Skolinspektionens frågor. I intervjuer framgår att tjänsterna som elevassistenter kommer att fasas ut. Det ska senast vara klart till december månad 2024. Orsaken till omorganisationen är att öka kompetensen hos den personalgrupp som ska arbeta med elever i behov av särskilt stöd. Skolchefen ser utmaningar i att kunna möta de omfattande och komplexa behov som fler elever har för

¹¹ Anger svaret "helt och hållet" eller "till stor del".

¹² Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna svarar "helt och hållet" och 0 "inte alls" stämmer, däremellan finns svarsalternativen "till stor del" och "till viss del".

¹³ I 2022-års skolenkät avgav 47 % ett positivt svar. Svarsfrekvensen uppgick dock bara till låga 49 %.

att klara målen för utbildningen. Därför är det viktigt att kompetensen hos personalen ökar. Det är både ett allmänt behov av kompetensutveckling av befintlig personal, vilket och flera andra respondenter påpekar, och behov av att rekrytera specialkompetens, enligt skolchef.

Utskottets presidium bedömer att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. Det har inte kommit till utskottets kännedom att rektorerna inte har förutsättningar att besluta om de insatser som behövs. Att så många lärare anger att elever inte får stöd i enlighet med utredningarna kan beror på att det behövs insatser från andra aktörer såsom regionen. Det är ofta lång kö för att till exempel få en utredning av neuropsykiatriska funktionsnedsättningar gjord. Utskottets ordförande pekar också på att lärarpersonalen troligen upplever att den skulle vilja göra mer. Ett kompetenslyft kommer att genomföras, enligt ordföranden. Vice ordförande redogör för skapandet av en central särskild undervisningsgrupp, Hjulet. Gruppen startades för ett år sedan med stöd av statsbidrag för att möta de behov som elever med problematisk skolfrånvaro har. Presidiet menar att det var en bra åtgärd för många elever och även om statsbidraget kommer att försvinna bör verksamheten vara kvar, enligt presidiet. Bilden delas av skolchef och skolledare. Skolchefen lyfter också fram det samverkansprojekt som startades med särskilt avsatta resurser 2017 i form av ett centralt närvaroteam med kompetens från skola och socialtjänst. Arbetet bedrivs fortfarande under benämningen skolsocialt team.

Skolchefen berättar att Bromölla kommun arbetar på att i högre grad kunna erbjuda samtliga barn i grundskoleålder en utbildning i hemkommunen. Det gäller anpassad grundskola, men det kan också bli aktuellt med att starta en resursskola för elever särskilt stora stödbehov.

Av genomförd stickprovskontroll framgår att åtgärder i åtgärdsprogram består av:

- undervisning i särskild undervisningsgrupp
- anpassad studieplan
- undervisning/stöd av speciallärare under 1-2 tillfällen per vecka à 30-60 minuter
- anpassning av lärmiljö för individ eller grupp

Särskilda undervisningsgrupper finns vid de större skolenheterna. I dessa grupper arbetar lärare med särskilt ansvar för gruppen, ämneslärare och assistenter.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att åtgärder i allt väsentligt genomförs som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och att åtgärderna följs upp i enlighet med åtgärdsprogrammet.

Vi bedömer utifrån stickprov och intervjuer att adekvata åtgärder genomförs som särskilt stöd. Det har emellertid i granskningen framgått att omfattningen på insatserna inte alltid motsvarar behoven och att åtgärder i fler fall behöver ske parallellt med insatser från andra myndigheter såsom socialtjänst.

3.5 Uppföljning

Det systematiska kvalitetsarbetet ska framledes bedrivas utifrån ett "SKA-hjul", enligt utskottets presidium. Årshjulet innehåller uppföljning av indikatorer, fördjupad analys på enheter och två kvalitetsdialoger med huvudmannen per år. Arbetsmodellen är alltså ny och diskuterades senast i verksamhetens ledningsgrupp i september 2024.

Presidiet ser positivt på att kvalitetsarbetets struktur blir tydligare och mer systematiskt, även om presidiet anser att till exempel måluppfyllelse och frånvaro kontinuerligt har följts upp både i utskott i och kommunstyrelse. Dialogen med verksamheten är god.

Skolchefen menar att det systematiska kvalitetsarbetet måste styras upp och att analysen av måluppfyllelsen ska göras utifrån flera olika aspekter som påverkar densamma. Skolchefen för en kontinuerlig dialog med kommunstyrelsens utbildnings-, kultur- och familjeutskott och deltar också vanligen vid kommunstyrelsens sammanträde. Det är utmanande för kommunstyrelsen att vara ansvarig för skolväsendet samtidigt som ansvaret för flertalet andra områden också ligger på kommunstyrelsen. Även utskottet har ett omfattande uppdrag som omfattar både skollag och socialtjänstlag jämte kulturfrågor, menar skolchefen.

Kommunstyrelsen har lyft fram nationella mål som särskilt följs upp. Det gäller till exempel att "varje elev som är i behov av stöd får det stöd den behöver"¹⁴. Målen följs upp genom indikatorer som består av elevers och lärares svar på frågor om stöd och särskilt stöd i Skolinspektionens skolenkät.

Av *Nulägesbeskrivning 2022/2023* framgår att en särskild undervisningsgrupp planeras att starta "utanför den ordinarie skolmiljön" under läsåret 2023/2024 för att stödja elever med problematisk skolfrånvaro. För övrigt nämns inget om förutsättningar för eller arbetet med särskilt stöd.

I *Nulägesbeskrivning 2023/2024* anges att "tilläggsbelopp för extra stöd" har fungerat bra, liksom "kompetenshöjning av elevassistentorganisationen". I nulägesbeskrivningen redovisas under egen rubrik antal och andel åtgärdsprogram per skolenhet.

Uppgifterna saknar kommentarer och analyser. Däremot anges som utvecklingsområde att den nya centrala elevhälsoorganisationen, som inkluderar den specialpedagogiska insatsen, "sätter nya ramar och riktlinjer för likvärdighet och effektivt adekvat stöd för barn och elever inom utbildningsverksamheten". Vidare konstateras att, efter redovisning av andel barn per skolenhet som har nått lägst betyget E i samtliga ämnen i årskurs 6, antal barn som uppnår målet måste öka. Som utvecklingsområde anges att det stöd som behövs ska ges, men också stimulans och motivation. Samma utvecklingsområde lyfts fram för elever i årskurs 3 utifrån låga resultat i nationella prov i matematik och svenska.

Skolchefen menar att det saknas en övergripande dokumentation över huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Det finns inte heller några protokoll som visar på att kommunstyrelsen har fattat beslut inom området systematiskt kvalitetsarbete.

¹⁴ Delmål 4



Bromölla kommun

Granskning av beslut om särskilt stöd

2024-12-10

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis följer upp arbetet med särskilt stöd.

Vi konstaterar att sammanställningar görs av antal och andel åtgärdsprogram per skolenhet. Huvudmannen har dock inte analyserat statistiken, vilket är en brist. Utvecklingsområden identifieras, men då en dokumenterad analys saknas riskerar utvecklingsområdena att bli allmänna snarare än adekvata och riktade. Det systematiska kvalitetsarbetet är ett av kommunstyrelsens viktigaste instrument för att styra skolväsendet i kommunen. Det är därför en brist att kommunstyrelsen inte årligen beslutar om huvudmannens dokumenterade systematiska kvalitetsarbete utan låter det vara en fråga för tjänstemannaorganisationen.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd (beslutsfattande med mera) bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen, som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att elevs behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. (3 kap. 7 § SkoL)
- på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen. (4 kap. 3 § SkoL)
- göra en fördjupad uppföljning av förutsättningar för och arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att elever likvärdigt får det särskilda stöd som de behöver. Det är särskilt angeläget utifrån de svar som lärarna avger i Skolinspektionens skolenkät. (2 kap. 8 §, 3 kap. 7 § 3 st. samt 4. kap 3 och 5 §§ SkoL)
- besluta om dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete. (4 kap. 3 § SkoL och 6 kap. 38 § 1 p KL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal yrkesrevisor