



Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

Granskningsrapport

Upplands-Bro kommun

KPMG AB

2017-10-10

Antal sidor 15



Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation	4
2.6	Metod	4
3	Om särskilt stöd	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Rutiner	6
4.2	Resurser	7
4.3	Stödinsatser	11
4.4	Samverkan	12
4.5	Uppföljning	13
5	Slutsats och rekommendationer	13

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

1 Sammanfattning

Vi har av Upplands-Bro kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Ansvar för att elever i behov av särskilt stöd får det åvilar rektor, som stöd i detta arbete ska rektor använda sig av elevhälsans kompetenser "om det inte är uppenbart obehövligt".¹ Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med gällande styrdokument.

I Upplands-Bro finns inget övergripande dokument som reglerar arbetet med särskilt stöd. Huvudmannen har, efter resultat av intern kontroll 2016, klargjort för organisationen att Skolverkets allmänna råd för området ska följas och de blanketter som presenteras där användas. I granskningen framgår att denna viljeinriktning är välkänd och följs i verksamheten.

Resurser fördelas till enheter genom ett resursfördelningssystem som beaktar antalet elever per stadium. Vid sidan av detta fördelas resurser genom tilläggsbelopp för elever i behov av extraordinära stödåtgärder, samt för nyanlända elever. Elevhälsans resurser, förutom till viss del specialpedagogisk kompetens, finns centralt i Resursteamet. Kurators, psykolog- och skolsköterskekompetens fördelas ut på enheter utifrån antalet elever. Utbildningsnämnden har givit förvaltningen i uppdrag att inför budget 2018 analysera resursfördelningssystemet utifrån socioekonomiskt perspektiv.

Antalet åtgärdsprogram har sedan införandet av extra anpassningar minskat påtagligt. En rad insatser görs inom ramen för extra anpassningar. Beslut om särskilt stöd innefattar vanligen långvarigt specialpedagogiskt stöd, stöd av assistent, och i lägre grad anpassad undervisning. Respondenterna menar att elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte alltid i den form eller den omfattning som bäst skulle gynna deras utveckling mot målen.

Samverkan sker med aktörer både inom kommunen, till exempel socialtjänsten, och utom, primärt Landstinget. Det framgår att det finns förutsättningar för att stärka samverkan med både socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri.

Vi konstaterar att resursfördelningen i Upplands-Bro inte tar hänsyn till socioekonomiska faktorer eller "elevernas olika behov och förutsättningar", varken vid fördelning av grundbelopp eller elevhälsoresurs.² Genom tilläggsbelopp för extraordinärt stöd och för nyanlända beaktas dock de olika enheternas elevers särskilda behov. Huruvida detta system att fördela resurser är ändamålsenligt, effektivt eller tillräckligt för att alla elever i kommunen ska få det särskilda stöd som de har rätt till och att utbildningen är likvärdig har inte följts upp eller utvärderats, men resurschefen har under hösten 2017 påbörjat en uppföljning.

¹ 3 kap. 8 § 2 st. SkoL

² 2 kap. 8 a § SkoL



Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att Utbildningsnämnden

- ska tillse att resurserna för utbildning fördelas "efter elevernas olika behov och förutsättningar" (2 kap. 8 a § Skoll)
- bör försäkra sig om att resursfördelning och tilläggsbelopp av olika slag stödjer målpuppfyllelsen, så att inga oönskade incitament byggs in i systemet.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete bör försäkra sig om att eleverna i behov av särskilt stöd får det och att de har tillgång till elevhälsans olika kompetenser. (4 kap. 3 § och 5 §§, 3 kap. 8 § 3 st., 2 kap. 25 § Skoll). I detta arbete bör nämnden följa upp hur arbetet sker på organisatorisk, grupp- och individnivå.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Upplands-Bro kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen arbetar med elever som är i behov av särskilt stöd, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Ett övergripande mål för samhället är att alla barn ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Föräldrarna har det grundläggande ansvaret. Men utöver det måste alla berörda myndigheter och andra samhällsorgan ta ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd. Ofta behövs samarbete för att kunna tillgodose barnens behov och det finns ett antal lagbestämmelser för att möjliggöra detta. De allra flesta barn i behov av särskilt stöd finns i förskolan och skolan. Skolan har därigenom unika möjligheter att i ett tidigt skede uppmärksamma barn i behov av särskilt stöd och erbjuda adekvata insatser och åtgärder.

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 det stöd och den stimulans som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots stöd och extra anpassningar 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 kunskapskrav som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. I projektet kommer särskild uppmärksamhet att riktas mot:

- Finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd, som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med skollagens skrivning?
- Hur avsätts resurser för barn i behov av särskilt stöd?
- Vilka insatser görs för elever som är i behov av särskilt stöd?
- Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?
- Hur följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar grundskolan.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 3, 7-11 §§
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

2.5 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Anders Petersson har deltagit i sin roll som kundansvarig. Rapporten är saklighetsgranskad av förvaltningschefen.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med Utbildningsnämndens ordförande och 2:e vice ordförande, förvaltningschef, chef för Resursteam, representant för kurators-, psykolog- och skolsköterskekompetens, specialpedagog tillika utredare samt urval av rektorer (5) och lärare (5).

3 Om särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas, enligt Skolinspektionen, "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensierande". I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen, trots att stöd har givits genom extra anpassningar, skall detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med 3 kap. 9 § skollagen.

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

Huvudmannen måste ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Stödinsatser i utbildningen" (SKOLFS 2014:40) att "det är rektorn som ansvarar för att det finns fungerande rutiner på skolenheten för att utarbeta och dokumentera åtgärdsprogram. I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta. (3 kap. 9 § Skoll) Det är angeläget att skolans personal är lyhörd inför vad eleven och vårdnadshavarna framför. Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig det.

4 Resultat av granskningen

Tabellen nedan visar måluppfyllelsen i tre mått i Upplands-Bro kommuns skolor, genomsnittet i Stockholms län och riket. I statistiken ingår alla elever förutom elever med okänd bakgrund, det vill säga de som saknar svenskt personnummer.

Måluppfyllelse grundskola	Genomsnittligt meritvärde	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Upplands Bro, 2015/2016	230,9	78,0 %	88,8 %
Sthlms län, 2015/2016	245,9	82,2 %	90,4 %
Riket, 2015/2016	229,2	78,1 %	87,3 %

(Siris, Skolverket)

Av tabellen framgår att måluppfyllelsen i Upplands-Bros kommunala grundskolor efter årskurs nio ligger i paritet med riket, men under snittet i Stockholms län. I relation till läsåret 2014/2015 har måluppfyllelsen 2015/2016 ökat något.

Inför den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen enkäter bland elever i årskurs 5 och 9, personal och vårdnadshavare.³ Resultaten presenteras per grupp och skola och jämförs med snittvärdet för enkätomgången.⁴ Vårdnadshavarnas syn på om de anser sina barn "får den hjälp han eller hon behöver för att nå kunskapskraven" hamnar på ett snitt om 7,2, vilket är under snittet för enkätomgången som hamnar på 7,7.⁵ När frågan formuleras som att "mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom" svarar drygt en tredjedel att så är fallet, vilket är något över enkätomgångens snitt. Eleverna ger däremot en positiv bild. Femteklassarna

³ Se bland annat <https://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-om-Skolenkaten/skolenkaten-2015/skolenkaten-vt-2015/>, 2017-06-29 kl. 09:30

⁴ Med enkätomgång avses de skolhuvudmän hos vilka enkäterna genomfördes under samma period, det vill säga för Upplands-Bros del våren 2015.

⁵ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

instämmer (92 procent) i hög grad i påståendet att läraren hjälper dem när de behöver det. Indexvärdet hamnar på 8,2, vilket är något under enkätomgångens snitt på 8,6. För niondeklassarna är värdet lägre och hamnar på 7,2, vilket är något under snittet för enkätomgången som ligger på 7,4. Drygt tio procent av eleverna i årskurs nio tycker inte att läraren hjälper dem i skolarbetet när de behöver det.

Stora delar av personalen har en positiv bild av deras förutsättningar att hjälpa elever som behöver det. Omkring var fjärde lärare tycker dock inte att de har det och drygt 20 procent tycker inte att det utreds snabbt om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd, vilket är något fler än enkätomgångens snitt. Av vårdnads-havarna menade drygt 40 procent att skolan inte utredde barnets behov snabbt då det hade framkommit att barnet behövde särskilt stöd. Närmare var tredje vårdnads-havare, vars barn hade varit föremål för utredning om behov av särskilt stöd, svarade att det inte utarbetades ett åtgärdsprogram.

4.1 Rutiner

Huvudmannen har, enligt nämndens presidium, klargjort att kommunens enheter i arbetet med särskilt stöd ska utgå från Skolverkets allmänna råd. Mallarna för pedagogisk utredning och beslut om åtgärdsprogram ska användas. Intervjuade rektorer är medvetna om huvudmannens inställning och använder numera Skolverkets mallar, även om någon tycker att det till viss del blir byråkratiskt merarbete.

På huvudmannanivå finns inga allmänna rutiner för särskilt stöd. Det finns däremot en "Handlingsplan för att underlätta mottagandet av barn och elever med ADHD och autismspektrumtillstånd", som är skriven av utredare, psykolog och specialpedagog. I handlingsplanen ges en bakgrundbeskrivning av vad ADHD och AST är för något och konkreta rekommendationer vid mottagande och i bilagor råd till personalen.

För elever med grav språkstörning finns också möjlighet att följa undervisning i ett speciellt "språkspår i grundskolan" vid Finnstaskolan. Vårdnadshavare ansöker om placering vid skolenheten och för att antas krävs ett logopeduttalande som rekommenderar "språkspår". Om mottagande i "språkspåret" finns riktlinjer senast reviderade 2016-10-18.

Förvaltningschefen påtalar att det också finns en handlingsplan för särbegåvade elever. Rektorerna lyfter också fram central och lokal plan för övergångar mellan stadier.

Vid sidan av dessa riktlinjer på huvudmannanivå finns det på respektive skola rutiner/handlingsplaner som klargör hur arbetet med särskilt stöd ska gå till, till exempel "ett ärendes gång" eller flödesschema. Elever som riskerar att inte nå målen upptäcks primärt av undervisande lärare som själv eller efter samråd med speciallärare/specialpedagog på skolan vidtar åtgärder i förstone i form av extra anpassningar. Om åtgärderna inte når önskat resultat kan elevhälsa och rektor involveras. På flera enheter erbjuds "öppna EHT", vilket innebär att rektor och elevhälsa lyssnar till ärenden som lärare i förväg har anmält. Efter införandet av extra anpassningar 1 juli 2014 har antalet beslut om särskilt stöd minskat betydligt, enligt rektorerna. På två högstadieskolor med motsvarande 450-500 elever fattar rektor

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

beslut om 12-13 åtgärdsprogram per år. På andra enheter kan det vara fler åtgärdsprogram per elev, påpekar förvaltningschefen.

Lärarna frågar sig hur många extra anpassningar som en lärare kan orka med samtidigt. Det finns viss osäkerhet kring när en extra anpassning bör bli föremål för särskilt stöd. Någon lärare menar att den pedagogiska kartläggningen är tidskrävande och att det inte sällan brister i återkopplingen från EHT. Risken finns också att det särskilda stödet börjar om där de extra anpassningarna påbörjades, menar lärarna. Ansvar för åtgärderna hamnar i lärarnas knä, trots att de redan försökt allt och behöver mer stöd. Om åtgärderna lyckas är i hög grad avhängigt den enskilde lärarens kompetens. Rektor har ett ansvar att följa upp vad som sker, menar de.

4.2 Resurser

Tabellen nedan visar kostnaderna per elev i kronor för år 2015.

Kommun	Totalt	Lokaler och inv.	Under visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev hälsa	Övrigt
Upplands Bro	92 300	12 100	46 200	4 900	4 700	2 670	21 800
Förorts kommuner	93 100	16 500	51 500	5 300	4 200	2 590	13 100
Stockholms län	103 500	18 500	55 700	5 900	4 200	2 550	16 700
Riket	97 800	18 000	52 200	6 100	4 400	2 750	14 300

(Siris, Skolverket)

Tabellen nedan visar kostnaderna per elev i kronor för år 2016.

Kommun	Totalt	Lokaler och inv.	Under visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev hälsa	Övrigt
Upplands Bro	100 400	11 800	54 800	5 200	5 300	3 600	19 800
Förorts kommuner	99 700	17 200	55 400	5 400	4 300	2 740	14 700
Stockholms län	108 200	19 200	58 600	5 900	4 500	2 690	17 300
Riket	103 600	18 100	56 500	6 200	4 700	2 950	15 000

(Siris, Skolverket)

Av uppgifter ovan kan vi se att kostnaden per elev i grundskolan i Upplands-Bros kommunala skolor är lägre än motsvarande genomsnittskostnad för grundskoleutbildning i Stockholms län och riket som helhet. I förhållandet till

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

kommungruppen förortskommuner till storstäder låg kostnaden i Upplands-Bro 2015 under kommungruppssnittet och 2016 något över. Kostnader för lokaler och inventarier samt för undervisning är särskilt låga, medan övriga kostnader är betydligt högre än för jämförda grupper. Kostnaden per elev har ökat med närmare nio procent i löpande priser i Upplands-Bro. Motsvarande kostnadsökning i riket låg på närmare sex procent. I Upplands-Bro är det särskilt kostnaderna för undervisning och elevhälsa som har ökat. Rektorerna upplever inte att de har fått ta del av nya medel. Kostnaden för lärare ökar för varje ny rekrytering och någon kompensation för detta får de inte, menar de. Förvaltningschefen förklarar de ökade kostnaderna för elevhälsan med att en förstärkning har gjorts, delvis med statsbidrag.

Resurser till kommunala och fristående skolenheter fördelas enligt modellen nedan efter beslut av Utbildningsnämnden 2016-12-20.⁶

ÅR	VERKSAMHET	Grundbelopp	varav lokaler	varav admin.3%	varav moms 6%	Belopp 2017 per månad
Förskoleklass/Grundskola						
Skolor i kommunal regi						
F	Förskoleklass	45 257	7 158	1 397		3 771
åk 1-3	Grundskola	59 592	11 930	1 840		4 966
åk 4-6	Grundskola	71 595	11 930	2 210		5 966
åk 7-9	Grundskola	86 522	15 508	2 671		7 210
Friskolor						
F	Förskoleklass	47 973	7 158	1 397	2 715	3 998
åk 1-3	Grundskola	63 168	11 930	1 840	3 576	5 264
åk 4-6	Grundskola	75 890	11 930	2 210	4 296	6 324
åk 7-9	Grundskola	91 713	15 508	2 671	5 191	7 643

Upplands-Bro kommun

Av bilden ovan framgår att grundbeloppets storlek per enhet baseras på antal elever och vilken årskurs som de går i. Grundbeloppet tar alltså inte hänsyn till socioekonomiska faktorer, något som särskilt högstadierektorerna påpekar är helt orimligt. Nämnden har, i budget 2017, givit förvaltningen i uppdrag att presentera förslag på ny resursfördelningsmodell och konsekvenser av densamma inför budgetår 2018. Förvaltningschefen planerar att redovisa ett förslag på nämndens oktobersammanträde som bygger på socioekonomiska faktorer. Rektorerna kan se problem med att resursfördelningssystemet inte tar hänsyn till skolornas olika förutsättningar, men ett par rektorer menar att det stora problemet är att resurserna inte räcker, att budgeten är för liten för att de ska klara av uppdraget. I intervjuer framgår att grundbeloppet inte räcker för att till exempel kunna möta utagerande elever.

I Verksamhetsrapport april 2017 konstaterades att Utbildningsnämnden redovisade ett underskott om närmare 14 mnkr. Av dessa kunde närmare 6 mnkr hänföras till grundskola och grundsärskola. Ett par intervjuade rektorer menar att deras enheters respektive underskott helt kan hänföras till åtgärder för särskilt stöd. Basorganisationen är så slimmad att några förändringar inte kan göras i den, menar de. I den ekonomiska analysen i verksamhetsrapporten diskuteras åtgärder för att minska underskottet, men

⁶ UN 2016-12-20 § 95

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

någon explicit diskussion om särskilt stöd förs inte. Nämndens presidium menar dock att budgeten för tilläggsbelopp inte bör anslagsfinansieras, vilket alltså är fallet idag, utan att måste anpassas efter elevantal och elevströmmar.

Förutom grundbelopp fördelas medel i form av tilläggsbelopp för:

- elever med behov av "mycket omfattande stödinsatser",
- modersmålsundervisning,
- nyanlända elever och
- elever som ska läsa svenska som andraspråk.

Av dessa har tilläggsbelopp för extraordinära insatser och för nyanlända elever bäring på granskningen om särskilt stöd.

I kommunen finns "Riktlinjer för tilläggsbelopp i Upplands-Bro kommun 2017", fastställda i mars 2017 av förvaltningschefen efter underlag från resursteamet. Om tilläggsbelopp från hemkommun till fristående grundskola regleras i 10 kap. 37 och 39 §§ skollagen. Enligt riktlinjerna framgår att i "Upplands-Bro kommun tillämpas ett resursfördelningssystem, där så väl fristående enheter som kommunala enheter har möjlighet att söka tilläggsbelopp." I dokumentet klargörs att merparten av elever i behov av särskilt stöd ska få detta tillgodosett av rektor inom ram för grundbidraget. Tilläggsbelopp beviljas endast för elever med "*omfattande problematik*" som innebär stora svårigheter att nå utbildningens mål. Den omfattande problematiken ryms inom någon av fem kategorier:

- medicinsk funktionsnedsättning,
- fysisk funktionsnedsättning,
- psykisk, neuropsykiatrisk och/eller betydande social funktionsnedsättning,
- intellektuell funktionsnedsättning och
- grav språkstörning.

Ansökan om tilläggsbelopp ska ske på en för ändamålet framtagen blankett och skrivas under av enhetschef. Ansökan skickas till kommunens resursteam vid två tillfällen per läsår. Resursteamets chef beslutar i enlighet med Utbildningsnämndens delegationsförteckning.⁷ I intervjuer framkommer att tilläggets utformning kan leda till att åtgärder genomförs på individnivå, även om rektor gör bedömningen att en annan insats vore mer ändamålsenlig.

Förvaltningschefen har fört diskussioner med rektorerna om förhållandet mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. Vilka konsekvenser får det på respektive enhet om medel flyttas från grundbelopp till tilläggsbelopp eller motsatt riktning. Några förändringar av förhållandet gjordes inte efter diskussionen.

Av Utbildningsnämndens beslut av den 20 december 2016 framgår att "en individriktad resurs kan sökas för nyanlända i upp till 4 år från det att eleven började skolan i Sverige. Resursen avser även att täcka studiehandledning på modersmålet,

⁷ Utbildningsnämndens delegationsförteckning, nr 3.6.1 U15, ärendegrupp 4.41.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

vilket är obligatorisk stödundervisning som syftar till att eleven ska nå målen i de obligatoriska ämnena. Tilläggsbelopp per elev och antal år i Sverige (friskolor + moms 6%): 1:a året i Sverige 43 000 kr, 2:a året 31 000kr, 3:e året: 12 000 kr, 4:e året 8 000 kr. Eventuellt erhållna statsbidrag för asylsökande elever ska avräknas från tilläggsbeloppet.” De insatser som görs inom ramen för förberedelseklass behöver inte betraktas som särskilt stöd och därmed bli föremål för reglering därom. Undervisning i förberedelseklass får inte ges under längre tid än två år.⁸ Eventuell studiehandledning på modersmål därefter skulle kunna betraktas som extra anpassning, men också särskilt stöd. Intervjuade rektorer ge en samstämmig bild av att resursen inte räcker till för dessa elevers behov, särskilt för elever som har varit i landet mer än ett år.

Elevhälsan i Upplands-Bro kommun är centralt organiserad i Resursteam under ledning av chefen för Resursteamet. Organisationen består, förutom av chefen, av kuratorer, psykologer, skolsköterskor och specialpedagoger. De tre första yrkesgrupperna har sin arbetstid fördelad på kommunens skolenheter. Kuratorer och skolsköterskor har också sina arbetsplatser på skolenheterna medan psykologerna är centralt placerade. Specialpedagogerna i Resursteamet arbetar övergripande med frågor såsom Skoldatatek⁹, Språkotek¹⁰ och tilläggsbelopp. Elevhälsans personal tycker att befintlig organisation, för personal och elever, är ändamålsenlig och effektiv. Enhetschefen påtalar särskilt att organisationen säkerställer tillgång till elevhälsans alla kompetenser. De lyfter särskilt fram vikten av att tillhöra en organisation där fokus ligger på elevhälsofrågor och där det finns förutsättningar för adekvat kompetensutveckling. De deltar kontinuerligt i rektors elevhälsoträffar och upplever att rektor har reellt inflytande på deras arbete. Rektorernas syn på organisationen är inte entydig. Alla rektorer upplever inte att de fullt ut kan leda och fördela arbetet för elevhälsans personal. En rektor menar att det borde vara självklart att rektor är elevhälsopersonalens chef. En lärare menar att elevhälsopersonalen inte finns tillgänglig och arbetar som en naturlig part i elevernas utveckling mot målen. En annan tycker tvärtom att det fungerar mycket bra och uppskattar att elevhälsans personal är aktiv och med jämna mellanrum är närvarande och ger stöd vid arbetslagsmöten. Förvaltningschefen påtalar att rektor måste ha förutsättningar att använda elevhälsokompetensen på sin enhet, men när enheterna är förhållandevis små kan det bli svårt med effektivitet och rekrytering om varje rektor skulle anställa sin elevhälsopersonal direkt.

På enheterna finns anställda speciallärare och specialpedagoger. Deras arbetsuppgifter kan vara ganska lika, särskilt om bara en av yrkeskategorierna finns representerad. I intervjuerna framkommer att tillgången till elevhälsan är acceptabel för större skolenheter, men det är ingen likvärdig tillgång för elever på större respektive mindre skolenheter. Mindre skolenheter har till exempel inte tillgång till specialpedagog/speciallärare mer än någon dag per vecka. Elevhälsans kuratorer och skolsköterskor menar att deras förutsättningar att arbeta främjande och förebyggande skulle bli mycket bättre om organisationen utökades.

⁸ 3 kap. 12f § 3 st. Skoll

⁹ tekniska hjälpmedel och mjukvara

¹⁰ arbetar med elever med språkstörning

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

Elevhälsans resurser fördelas primärt ut på enheterna efter antalet elever. Någon kvalitativ bedömning av behov görs inte. Resurserna inom elevhälsan skulle kunna fördelas mer efter elever förutsättningar och behov, enligt förvaltningschefen.

4.3 Stödinsatser

Det som före 1 juli 2014 var särskilt stöd är idag alltså extra anpassningar och särskilt stöd. Denna granskning berör särskilt stöd och de åtgärder som behöver vidtas ska finnas med i ett åtgärdsprogram.

Nedan följer i punktform exempel på insatser som görs för elever i behov av särskilt stöd:

- stöd av specialpedagog/speciallärare under längre tid (mer än tre månader)
- stöd av assistent
- hembesök, hemundervisning och hämtning i hemmet för elever som är eller riskerar att bli hemmasittare.
- anpassad studiegång¹¹
- ”Bron” och ”Lärstudio” grupp utanför den ordinarie klassen dit elever kan hänvisas under kortare tid för att få mer riktat stöd av lärare och assistenter

Beslut om stöd av assistent berör primärt elever i behov av socialt eller i någon mån medicinskt stöd. Assistenterna är inte pedagoger. I intervjuer framgår vikten av att assistenter inte rekryteras i stället för specialpedagogisk kompetens. Någon menar att det finns risk för att assistentstöd sätts in i stället för andra pedagogiska insatser. Lärarna menar att det överlag behövs fler speciallärare ute på skolorna, men det handlar också om hur man organiserar arbetet. En lärare framför att stödet ofta ges till en och en elev. Om man kunde schemalägga på ett annat sätt skulle andra grupper kunna bildas med fler elever i varje grupp.

I intervjuer framgår att beslut om särskild undervisningsgrupp enligt 3 kap. 11 § skollagen, fattas i mycket ringa grad. Det finns dock elever som läser sina ämne utanför den elevgrupp som eleven normalt tillhör.

På enheterna vidtas en lång rad åtgärder som ryms inom stöd och extra anpassningar, till exempel mindre omfattande stöd av specialpedagogisk kompetens eller annat stöd av elevhälsans kompetenser, studiehandledning på modersmål, tekniska hjälpmedel med mera. Utgångspunkten, påtalar rektorerna, är att lärare vidtar åtgärder direkt i klassrummet. Personalen kompetensutvecklas för att kunna möta elever med olika förutsättningar och behov, till exempel lågaffektivt bemötande. Elevhälsan påtalar vikten av att rektor avsätter tillräckligt mycket tid för att personalen ska få kunskap om att möta elever med olika behov i klassrummet.

I intervjuerna framgår att alla elever i behov av studiehandledning inte får det, dels kan det saknas studiehandledare i vissa språk, (t.ex. urdu), dels kostar

¹¹ Om det särskilda stödet i rimlig grad inte kan anpassas efter elevens behov får rektor besluta om avvikelser från timplan, ämne och mål. 3 kap. 12 § Skoll.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-10-10

studiehandledningen, som rektorerna köper in från modersmålsenheten, mycket pengar. Rektorerna menar att eftersom det extra bidrag som lämnas för nyanlända till respektive skolenhet inte räcker till borde resurserna finnas centralt. Detta för att alla elevers behov likvärdigt skulle tillgodoses.

Utbildningsnämnden placerar varje år ett antal elever med särskilda behov på externa enheter utanför kommunen. Kostnaden är vanligtvis mycket hög, enligt förvaltningschefen. I vissa fall är placeringarna befogade, men i andra fall borde kanske den egna organisationen kunna ta emot dem på sina egna enheter. Inte minst för att dessa elever då skulle få sin utbildning i närhet till hemmiljö och kamrater. Ett par rektorer tar också upp frågan och menar att om de finge ett resurstillskott så skulle de säkert kunna göra det, men bara med medel i form av grundbelopp går det inte att ge dem det stöd som de behöver.

Respondenterna menar att elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte alltid i den form eller den omfattning som bäst skulle gynna deras utveckling mot målen.

4.4 Samverkan

Ansvaret för att ge elever i behov särskilt stöd åvilar rektor. I detta arbete har rektor stöd av pedagogisk personal och elevhälsa. Behoven kan dock vara sådana att kompetens utanför den egna enheten kan behövas. Det kan handla om förvaltningscentralt stöd från Resursteamet, såsom specialpedagoger med särskild sakkunskap inom olika områden, Skoldatatek och Språkotek. Detta stöd fungerar bra, enligt rektorer och lärare.

Rektorerna lyfter också stöd från externa parter. De upplever ett gott stöd från och en god samverkan med habilitering, logopedier och dietister. Synen på stöd från och samverkan med Barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och socialtjänsten varierar. I stort upplever de att de kan få råd från socialtjänsten. Det är dock personberoende i vilken grad de får någon återkoppling. Det har inte på länge funnits något regelrätt forum för samverkan mellan skola och socialtjänst som har involverat rektorerna. Intervjuad kurator berättar att kuratorerna träffar socialsekreterare för övergripande samverkan. Förvaltningschefen menar att det finns en tradition av samverkan mellan socialtjänst och skola, till exempel gemensamma utbildningsinsatser en dag per termin, och gemensam arbetsgrupp på kontorsnivå. Det finns säkert mer att göra för att utveckla samverkan, enligt förvaltningschefen. Socialtjänsten kan också ge konkret stöd till familjer i hemmet, som familjestöd, i en verksamhet benämnd Solängen. Även på politisk nivå sker samverkan. Nämndens ordförande påtalar särskilt vikten av att motverka "stuprörstänk".

Barn- och ungdomspsykiatri verkar mycket hårt belastad. Några rektorer menar att BUP inte är samarbetsinriktade, även elevhälsans personal menar att BUP är svårast att komma åt och att det saknas samverkan på övergripande nivå. Några menar att BUP träffar elev och vårdnadshavare och skriver därefter ner vilka åtgärder som skolan ska vidta, inte sällan att eleven i fråga behöver en assistent. Rektorerna menar att en samverkan mellan medicinsk/psykologisk kompetens och pedagogisk kompetens vore att föredra.

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

Bryggan – är en samverkan mellan kommun, landsting och den privata vårdcentralen i Bro. Skolan använder inte kompetensen i sig, utan kan hänvisa dit, enligt rektorerna. Många familjer som kommer till Bryggan har blivit hänvisade dit från skolan, enligt förvaltningschefen. Närheten till vårdcentralen är viktigt, eftersom vårdnadshavare både fysisk och mentalt lätt kan ta sig dit. Rektorerna ger exempel på att det finns elever som har fått stöd därifrån.

Andra samverkansparter som nämns är: barnläkarmottagningen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och syncentralen.

4.5 Uppföljning

Utbildningsnämndens ordförande berättar att nämnden genom sin interna kontroll både 2015 och 2016 har följt upp att eleverna får likvärdiga förutsättningar att klara sina studier oavsett på vilken skolenhet de går på. 2015 följdes fördelningen av tilläggsbelopp upp och 2016 beslut om åtgärdsprogram. I kontrollen kunde konstateras att det fanns brister i kvalitet och beslutsfattande. Sedan dess har nya riktlinjer för fördelning av tilläggsbelopp fastställts (i mars 2017) och chefen för resursteamet har tydliggjort för enheternas chefer att arbetet med särskilt stöd ska utgå från Skolverkets allmänna råd. Även de förslag till blanketter som finns där ska användas, enligt nämndens presidium.

Nämnden har också fått rapporter från chefen för resursteamet angående tilläggsbelopp. Det har handlat om uppgifter om ofullständiga ansökningar, antal beslut om tilldelning respektive avslag. Elevhälsan menar att nämnden borde fokusera mer på att följa upp vilka konsekvenser som insatserna får än på rena statistiska data.

I Utbildningsnämndens kvalitetsrapport behandlas olika delar av utbildningens mål. Kunskapsmålen redovisas och sannolika orsaker till resultaten presenteras. Arbetet med särskilt stöd berörs inte särskilt.

Resursteamets chef informerar om att en grundlig uppföljning av hur tilläggsbeloppen har använts kommer att göras. Han påtalar också hur viktigt det är att nämnden följer upp detta.

5 Slutsats och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma hur nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Ansvaret för att elever i behov av särskilt stöd får det åvilas rektor, som stöd i detta arbete ska rektor använda sig av elevhälsans kompetenser ”om det inte är uppenbart obehövt”.¹²

På huvudmannanivå finns inget övergripande dokument som reglerar arbetet med särskilt stöd. Huvudmannen har, efter resultat av intern kontroll 2016, klargjort för organisationen att Skolverkets allmänna råd för området ska följas och det blanketter

¹² 3 kap. 8 § 2 st. Skoll

Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

som presenteras där användas. I granskningen framgår att denna viljeinriktning är välkänd och följs i verksamheten.

Resurser fördelas till enheter genom ett resursfördelningssystem som beaktar antalet elever per stadium. Vid sidan av detta fördelas resurser genom tilläggsbelopp för elever i behov av extraordinära stödåtgärder, samt för nyanlända elever. Elevhälsans resurser, förutom till viss del specialpedagogisk kompetens, finns centralt i Resursteamet. Kurators, psykolog- och skolsköterskekompetens fördelas ut på enheter utifrån antalet elever. Utbildningsnämnden har givit förvaltningen i uppdrag att inför budget 2018 analysera resursfördelningssystemet utifrån socioekonomiskt perspektiv. Vi konstaterar att resursfördelningen i Upplands-Bro inte tar hänsyn till socioekonomiska faktorer eller "elevernas olika behov och förutsättningar", varken vid fördelning av grundbelopp eller elevhälsoresurs.¹³ Genom tilläggsbelopp för extraordinärt stöd och för nyanlända beaktas dock de olika enheternas elevers särskilda behov. Huruvida dessa insatser är ändamålsenliga, effektiva eller tillräckliga för att alla elever i kommunen ska få det särskilda stöd som de har rätt till och att utbildningen är likvärdig har inte följts upp eller utvärderats, men resurschefen har under hösten 2017 påbörjat en uppföljning. I huvudmannens kvalitetsrapport framgår inte att nämnden har gjort någon uppföljning för att försäkra sig om att arbetet med särskilt stöd kan ske/sker så att elever når kunskapskraven genom att de får ett adekvat och likvärdigt stöd.

Antalet åtgärdsprogram har sedan införandet av extra anpassningar 2014, minskat påtagligt. En rad insatser görs inom ramen för extra anpassningar. Beslut om särskilt stöd innefattar vanligen långvarigt specialpedagogiskt stöd, stöd av assistent, och i lägre grad anpassad undervisning. Respondenterna menar att elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte alltid i den form eller den omfattning som bäst skulle gynna deras utveckling mot målen.

Det är viktigt att beslut om placering i särskild undervisningsgrupp fattas i enlighet med 3 kap. 11 § skollagen, om elev placeras i sådan grupp.

Samverkan sker med aktörer både inom kommunen, till exempel socialtjänsten, och utom, primärt Landstinget. Det framgår att det finns förutsättningar för att stärka samverkan mellan både skola och socialtjänst och mellan skola och barn- och ungdomspsykiatri. Redan idag finns forum för samverkan mellan kuratorer och enhetschef och tjänstemän inom socialtjänsten.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att Utbildningsnämnden

- ska tillse att resurserna för utbildning fördelas "efter elevernas olika behov och förutsättningar" (2 kap. 8 a § Skoll)
- bör försäkra sig om att resursfördelning och tilläggsbelopp av olika slag stödjer målpuppfyllelsen, så att inga oönskade incitament byggs in i systemet.
- i sitt systematiska kvalitetsarbete bör försäkra sig om att eleverna i behov av särskilt stöd får det och att de har tillgång till elevhälsans olika kompetenser. (4

¹³ 2 kap. 8 a § Skoll



Upplands-Bro kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-10-10

kap. 3 § och 5 §§, 3 kap. 8 § 3 st., 2 kap. 25 § SkoL). I detta arbete bör nämnden följa upp hur arbetet sker på organisatorisk, grupp- och individnivå.

KPMG, dag som ovan

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Joakim Nertyk', written over a faint circular stamp.

Joakim Nertyk

verksamhetsrevisor