



Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

Granskningsrapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2017-11-14

Antal sidor 14



Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-11-14

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	Metod	4
3	Om särskilt stöd	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Riktlinjer och rutiner	6
4.2	Resurser	6
4.2.1	Socioekonomiska faktorer, ålder och tilläggsbelopp	6
4.2.2	Elevhälsan	7
4.3	Stödinsatser	8
4.4	Samverkan	10
4.5	Nämndens uppföljning	11
5	Slutsats och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

I Trelleborgs kommun finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd. Utgångspunkten i arbetet med grundskoleeleverna i Trelleborgs kommun är att alla elevers olika behov ska kunna mötas i den ordinarie undervisningsgruppen.

I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den form eller omfattning som eleven skulle behöva. Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål. Ett annat, på flera enheter, allvarigt problem är bristen på lokaler, vilket försvårar för flexibla lösningar och därmed också för rektor att kunna genomföra åtgärder som anses vara lämpliga för elevers måluppfyllelse.

Bildningsnämnden har beslutat om en förändring av resursfördelningsmodellen. Den nya modellen kommer att användas från och med den 1 januari 2018. En större hänsyn kommer att tas till skolenheternas socioekonomiska struktur och medel kommer att överföras från budget för tilläggsbelopp till enheternas grundbelopp. På detta sätt avser nämnden att stärka rektors förutsättningar att besluta om insatser för elever i behov av särskilt stöd.

För elever i behov av särskilt stöd är samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri särskilt angelägen. I intervjuer framkommer att det finns viss samverkan, men inte att den sker strukturerat utifrån behov som har identifierats på enheterna. Hur kontakterna mellan skolan och socialtjänsten respektive barn- och ungdomspsykiatri fungerar i enskilda ärenden kan vara beroende av enskilda tjänstemän.

Det systematiska kvalitetsarbetet inom bildningsnämnden bedrivs i hög grad i dialog. Dialogerna är kopplade till regelbundna kvalitetsdialoger, vilka är kopplade till resultat inom utbildningen där bland annat kvaliteten i insatserna när det gäller elevers behov av särskilt stöd är en viktig faktor. Från och med 2017 följs just elevers rätt till stöd även upp halvårsvis, där en del av underlaget utgör tillsynsändan, klagomål och fortbildning inom området.

Vi konstaterar att bildningsnämnden är medveten om lokalproblematiken och arbetar med frågan, men vi vill understryka vikten av att arbetet fortskrider så att rektor får förutsättningar att vidta lämpliga åtgärder och att utbildningen blir likvärdig i kommunen.

Vi bedömer att den nya resursfördelningsmodellens utformning ligger i linjen med skollagens skrivning för att rektor ska kunna ta sitt ansvar för att elever i behov av särskilt stöd ska få det. Nämndens presidium påtalar vikten av att konsekvenserna av den nya modellen följs upp, vilket vi också understryker. Även om chefsjästemännen upplever att det finns upparbetade kontakter bör nämnden följa upp att denna



Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-11-14

Samverkan fungerar i praktiken, är till stöd för rektor, lärare och elevhälsa och för att säkerställa att elever i behov av stödinsatser får det av ansvarig myndighet.

Vi bedömer att det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs i enlighet med 4 kapitlet skollagen om *"Kvalitet och inflytande"*. Den politiska nivån tar aktiv del i kvalitetsarbetet och påverkar också dess inriktning.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att bildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning i huvudsak säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Mot bakgrund av vår granskning påtalar vi dock att:

- Bildningsnämndens arbete med lokalförsörjning bör fortsätta så att rektor ges förutsättningar att driva verksamheten i enlighet med skolans styrdokument, till exempel vad gäller likvärdig utbildning och särskilt stöd.
- Bildningsnämnden bör följa upp orsakerna, förutom konstaterad lokalbrist, till att elever inte alltid får särskilt stöd i den form eller omfattning som de skulle behöva och vidta åtgärder. (4 kap. 5, 7 §§ SkoL)
- Bildningsnämnden bör följa upp att samverkan med angelägna externa parter fungerar i praktiken, är till stöd för rektor, lärare och elevhälsa och för att säkerställa att elever i behov av stödinsatser får det av ansvarig myndighet och om så inte är fallet agera på huvudmannanivå.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Trelleborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur Bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer, 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 detta måste alla berörda myndigheter ta ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd. 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 kunskapskrav som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Revisorerna vill genom särskild granskning säkerställa att tillhandahållandet av insatser till barn i behov av särskilt stöd sker på ett ändamålsenligt sätt.

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.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- 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.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (1991:900) 6 kap. 7 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 6-12 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser bildningsnämnden.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med Bildningsnämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef, utbildningschef, kvalitetschef, resurschef, enhetschef för de centrala särskilda undervisningsgrupperna, förvaltningsekonom, psykologer (3), urval av rektorer (5), specialpedagog och urval av lärare (5).

Rapporten är faktagranskad av förvaltningschef, utbildningschef och kvalitetschef.

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 kompensande"*. 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 själv som bedömer vad som är särskilt stöd.

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

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

”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 § SkoL) 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

Inför den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen enkäter bland elever i årskurs 5 och 9, personal och vårdnadshavare.¹ Resultaten presenteras per grupp och skola och jämförs med snittvärdet för enkätomgången.² Vårdnadshavarnas syn på om de anser sina barn ”får den hjälp han eller hon behöver för att nå kunskapskraven” hamnar på ett snitt om 7,7, vilket är något under snittet för enkätomgången som hamnar på 7,9.³ När frågan formuleras som att ”mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom” svarar drygt en fjärdedel att så är fallet, vilket är något över enkätomgångens snitt. Eleverna ger däremot en positiv bild. Femteklassarna instämmer (94 procent) i hög grad i påståendet att läraren hjälper dem när de behöver det. Indexvärdet hamnar på 8,6, vilket är något under enkätomgångens snitt som hamnade på 8,8. För niondeklassarna är värdet lägre och hamnar på 7,4, vilket också är snittet för enkätomgången. Närmare femton procent av eleverna i årskurs nio tycker inte att läraren hjälper dem i skolarbetet när de behöver det.

Även stora delar av personalen har en positiv bild av deras förutsättningar att hjälpa elever som behöver det. Medelvärde ligger över snittet för enkätomgången.

Av vårdnadshavarna menade varje tredje att skolan inte utredde barnets behov snabbt då det hade framkommit att barnet behövde särskilt stöd. Närmare var femte vårdnadshavare, vars barn hade varit föremål för utredning om behov av särskilt stöd, svarade att det inte utarbetades ett åtgärdsprogram. Rektorerna menar att vårdnadshavare i många fall vill ha mer insatser eller annorlunda insatser. Inte sällan handlar det om en önskan om undervisning en-till-en, vilket de menar strider som skollagens skrivning om inkludering. I andra fall kan vårdnadshavarnas svar om bristande stöd eller att åtgärdsprogram inte har upprättats beror på att de inte är införstådda med extra anpassningar. Rektorer och specialpedagog menar att det är viktigt att dokumentera extra anpassningar och kommunicera dessa vid till exempel utvecklingssamtal.

¹ Se bland annat <https://siris.skolverket.se/siris/ris.openfile?docID=539517>, 2017-08-16 kl. 13:30

² Med enkätomgång avses de skolhuvudmän hos vilka enkäterna genomfördes under samma period, det vill säga för Trelleborgs del hösten 2015.

³ 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.

4.1 Riktlinjer och rutiner

På huvudmannanivå finns en av förvaltningschefen fastställd "rutin extra anpassningar och särskilt stöd", som består av ett åtgärdsschema i sju punkter. Centralt fastställda blanketter finns för: "Beslut om utredning enl 3 kap 8 §", "Beslut om åtgärdsprogram för en elev som behöver särskilt stöd", "Beslut om att inte utarbeta ett åtgärdsprogram", "Beslut om att avsluta åtgärdsprogram" samt "Utredning av en elevs behov av särskilt stöd". Rutin och blanketter är nya och började att gälla från och med höstterminsstarten 2017. Rektorerne menar att de även tidigare arbetade på liknande sätt och med liknande blanketter, men det såg inte exakt lika ut på varje skolenhet. Dessa dokument borgar för tydligare likvärdighet, menar de. En rektor håller på att se över hur rutinerna på enheten ska tillämpas på bästa sätt. Överlag är rektorerne eniga om att det finns ett välfungerande system för att upptäcka elever i behov av särskilt stöd, för vidtagande av åtgärder och hur detta ska dokumenteras. Intervjuade lärare instämmer i rektorernas bild.

4.2 Resurser

Bildningsnämnden har beslutat om en ny resursfördelningsmodell för grundskolan som ska börja gälla från och med 1 januari 2018. Hur den fungerar framgår av tjänsteskrivelse av den 6 september 2017.

4.2.1 Socioekonomiska faktorer, ålder och tilläggsbelopp

Av förskoleklassens, fritidshemmets och grundskolans totala budget fördelas 7,5 % utifrån socioekonomiska faktorer.

De socioekonomiska faktorerna fördelas utifrån nedanstående fyra kriterier:

1. Andel barn/elever födda utomlands med föräldrar födda utomlands – 20 %
2. Andel barn/elever födda i Sverige med föräldrar födda utomlands – 10 %
3. Föräldrarnas sammanvägda utbildningsbakgrund – 50 %
4. Andel familjer med försörjningsstöd – 20 %"

"Grundskolans grundbelopp viktas utifrån ålderskategorierna ÅK 1-6 och ÅK 7-9 där ÅK 1-6 erhåller 90 % resurs och ÅK 7-9 erhåller 100 % resurs."

Vid sidan av detta grundbelopp kan rektorer för enskilda elevers extraordinära stödbehov ansöka om tilläggsbelopp, vilka fördelas efter särskild procedur och med noggranna beslutsunderlag som grund.

I förvaltningens dokument om tilläggsbelopp framgår: "Enligt skollagen (10 kap 39§) ska tilläggsbelopp lämnas för elever som:

1. har ett omfattande behov av särskilt stöd, 2. ska erbjudas modersmålsundervisning, eller 3. deltar i lovskola.

Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov."

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

”Förskolor, grundskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor kan söka ersättning/tilläggsbelopp utifrån följande målgrupper:

- Barn/Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av fysiska svårigheter som till exempel rörelsehinder, hörselnedsättning eller synnedsättning.
- Barn/Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av medicinska/somatiska svårigheter som till exempel svår allergi eller svår epilepsi.
- Barn/Elever med behov av extraordinära stödåtgärder till följd av psykiska och/eller betydande sociala svårigheter som till exempel där riskinslag föreligger för dem själva eller för andra i deras omgivning, och elever med mycket stora svårigheter i socialt samspel och kommunikation. (Beslut i bildningsnämnden 2017-09-13)

Förtydliganden utifrån ovanstående behovsgrupper

Följande stödåtgärder betraktas inte som extraordinära och medger således inte ersättning/tilläggsbelopp: Barnet/eleven är i behov av särskilt stöd vid vissa tillfällen, eller vid ett flertal tillfällen i veckan, men inte i form av ett frekvent och sammanhållet stöd.

Följande stödåtgärder betraktas ligga inom ramen för definitionen extraordinära stödåtgärder. Hur stor del av ett tilläggsbelopp som betalas ut och om ersättningen/tilläggsbeloppet beviljas för ett helt läsår eller begränsas till en termin beslutas beroende på det enskilda fallet:

- Barnet/Elven har ett omfattande behov av särskilt stöd som ges under större delen av skoldagen för att barnet/eleven ska kunna delta i undervisningen och nå kunskapskraven. De extraordinära stödinsatserna ges i form av resurstöd ofta kombinerat med specialpedagogiska insatser/övriga funktioner inom elevhälsan kan komplettera det specialpedagogiska stödet.
- Barnet/Elven har ett mycket omfattande behov av personligt stöd som ges kontinuerligt under hela skoldagen för att barnet/eleven ska kunna delta i undervisningen och nå kunskapskraven. De extraordinära stödinsatserna ges i form av både resurstöd och specialpedagogiska insatser/övriga funktioner inom elevhälsan kan komplettera det specialpedagogiska stödet.”

Innevarande budgetår, 2017, fördelas en mindre andel av resurserna utifrån enheternas socio-ekonomiska struktur, däremot är budget för tilläggsbelopp betydligt större, 38 miljoner kronor, mot 8 miljoner kronor för kommande budgetår, enligt förvaltningsekonomerna. Intervjuade rektorer ser positivt på att grundbeloppet ökar. Det ger rektor bättre förutsättningar att långsiktigt kunna organisera sin verksamhet och använda resurserna till särskilt stöd effektivare.

4.2.2 Elevhälsan

Elevhälsan är i Trelleborg organiserad på både förvaltnings- och enhetsnivå. Den centrala stödorganisationen leds av resurschefen och riktar sina insatser till förskola,

7

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

förskoleklass, grundskola, fritidsverksamhet, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Arbetet skall inriktas mot att vara förbyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Inom den centrala stödorganisationen arbetar psykologer, logoped, tal- och språkpedagog, hörselpedagog, pedagog inom skoldatatek och specialpedagog (del av tjänst).

På respektive skolenhet, underställd rektor, finns kuratorer, skolsköterskor samt specialpedagoger och speciallärare. Resurserna till denna del av elevhälsan fördelas dock ut per enhet efter beslut av resurschefen. Utifrån att garantera grundläggande tillgång, men varje rektor har såväl mandat som förutsättningar att utöka olika funktioner inom elevhälsan utifrån lokala behov, påpekar förvaltningsledningen. Till helt nyligen var också psykologerna lokalt placerade. Resurschefen framför att psykologerna kommer att fortsätta sitt arbete inom skolornas elevhälsoteam. Övriga medlemmar i den centrala stödorganisationen kan vara adjungerade i skolornas elevhälsoteam beroende på ärende och lokala behov. Förvaltningschefen påtalar att det står respektive rektor fritt att öka omfattningen på sin elevhälsa om det skulle behövas. Det sker dock inte genom äskande av centrala medel utan finansieras av enhetens egna medel.

Elevhälsans organisation är en kompromiss, enligt en rektor. Rektorerna ser gärna att de vore chefer för all skolpersonal. Det hade givit dem bättre förutsättningar att fatta beslut utifrån den enskilda enhetens behov och förutsättningar, menar de. Någon rektor menar dock att förutsättningar att få det stöd som behövs från elevhälsans kompetenser är god, men inte perfekta. Ett par menar att det behövs mer resurser. Hur lärarna ser på tillgången till elevhälsan är avhängigt skolans storlek. Lärare på större enheter tycker att de och deras elever har tillgång till elevhälsan med lärare vid mindre enheter tycker att det behövs mer resurser. Vilken roll som psykologen ska ha inom elevhälsan upplevs inte som klarlagd. Några lärare tycker att psykologens roll i elevhälsan är tydlig och fungerar bra, medan det på andra enheter upplevs som svårt att få tillgång till och stöd från psykolog. Resurschefen menar att den nya organisationen håller på att sätta sig och att likvärdigheten i kommunen ökar när olika spetskompetenser kommer alla elever till del.

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 ges i punktform några exempel på vanligt förekommande åtgärder i åtgärdsdokument:

- arbeta i mindre grupp
- använda anpassade läromedel
- anpassade arbetsuppgifter
- insats av specialpedagog/speciallärare över längre tid

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG AB

2017-11-14

- kompensatoriska verktyg och hur dessa ska användas. Pedagog inom Skoldatateket är skolorna behjälplig med både hård- och mjukvara samt kompetensutveckling i hur stödet kan användas.
- anpassad studiegång
- särskild undervisningsgrupp. I kommunen finns två centrala särskilda undervisningsgrupper som leds av en enhetschef. De elever som läser där har sin placering vid en skolenhet, vars rektor är ansvarig för deras placering och kontinuerlig uppföljning. Det är en balans mellan behov av platser och antalet platser, enligt enhetschefen för de centrala särskilda undervisningsgrupperna (CSU). Hon påtalar vidare att insatsen är den starkaste inom organisationen och placeringen måste vara mycket genomtänkt. Idag har skolans personal en större förståelse för att socialt icke accepterade beteenden har en orsak. Med en bättre kompetens kring att hitta dessa orsaker kan åtgärder vidtas inom ordinarie undervisningsgrupp. Detta gäller särskilt elever med läs- och skrivsvårigheter, menar enhetschefen. Särskilda undervisningsgrupper finns även på andra enheter. Rektorerna känner sig helt trygga med att besluten och placeringarna sker i enlighet med skollagen.
- extra person i klassrummet under hela eller delar av lektion till exempel vid uppstart eller som individuellt stöd under lektionen
- assistenter som kan tillsättas både som särskilt stöd och som särskilt stöd finansierat genom tilläggsbelopp
- studiehandledning på modersmål – Rektorer och lärare menar att alla elever som behöver studiehandledning på modersmålet får det, men många menar att det inte kan ges i tillräcklig omfattning och inte alltid vid den tidpunkt som vore den bästa. Om en utredning visar att en elev är i behov av studiehandledning i större omfattning för att för att uppnå kunskapskraven så beslutar rektorn om det inom ramen för ett åtgärdsprogram, menar förvaltningsledningen. Bildningsförvaltningen ställer sig frågande till den bedömning som gjorts i förhållande till uttalandet, då såväl rektorer som förvaltning är av uppfattningen om att uttalandet inte är kopplat till beslut om särskilt stöd.

I intervjuer med den centrala elevhälsan och rektorer framkommer tydlig ett inkluderande tankesätt. Rektorer och lärare talar också om "den breda basen", ju mer man kan möta eleverna i den ordinarie klassen, desto mindre extra anpassningar och särskilt stöd och därmed administration behövs det. Personalen påtalar vikten av att insatser görs för att alla elever i klassrummet ska kunna tillgodogöra sig undervisningen och nå målen. Förändrade arbetssätt och nyttjande av hjälpmedel, till exempel digitala, kan komma alla elever till del. Det kan handla om dator/chromebook, inläsningstjänst, stavningsprogram på svenska och på engelska, talsyntes med mera. Alla elever har i dagsläget inte tillgång till allt, men det breddas kontinuerligt till fler och fler årskurser, enligt lärarna. För några kan insatsen vara avgörande för att målen ska uppnås, medan det för andra kan vara ett av flera olika sätt att arbeta på. Om dessa insatser inte hjälper vidtas extra anpassningar som är mer individinriktade, även om dessa, liksom även ett eventuellt särskild stöd, ska genomföras med inkludering som

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

utgångspunkt och därmed med fördel kan rikta sig till flera elever samtidigt. Dialogen mellan läraren och elevhälsoteamet är viktigt för beslut om stödåtgärder.

Huvudmannen har i sin uppföljning av tillsynsärenden och klagomål inom området "rätt till stöd" uppmärksammat att skolorna har svårt att särskilja på extra anpassningar och särskilt stöd vilket har lett till att vissa elever fått vänta på att pedagogiska utredningar genomförts eller att åtgärdsprogram upprättats innehållandes till störst del extra anpassningar".⁴ Några rektorer menar att det finns en osäkerhetsfaktor i gränsdragningen mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Elevhälsoteamet och särskilt specialpedagogerna har ett stort ansvar för att resonera med lärarna om gränsdragningen. Läraren ute i verksamheten måste ha kompetens och vara uppmärksam på vad som fungerar och inte, menar rektorerna. På en skola har de arbetat särskilt med frågan att kunna avgöra gränsen mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Lärarna menar att rektorerna lyssnar på dem när de anser att de bör gå vidare från extra anpassningar till särskilt stöd, vilket inte betyder att det alltid blir så.

Ett stort problem för verksamheten i allmänhet och arbetet med att ge eleverna det stöd som de behöver, i form av extra anpassningar eller särskilt stöd, i synnerhet är trångboddhet och icke ändamålsenliga lokaler. Rektorerna och lärarna på några enheter menar att de inte har förutsättningar att vidta åtgärder som bästa skulle gynna elevernas måluppfyllelse på grund av att det inte finns lokaler och/eller ändamålsenliga lokaler att förlägga undervisning i. Förvaltningsledningen delar denna bild. Det är oerhört trångt i skolorna, särskilt i tätorten och det påverkar arbetet i skolan, menar de. Lokalbristen är dock lyft och kommunicerad med politiken. Brist på lokaler och brist på ändamålsenliga lokaler påverkar såklart förutsättningar. Det är en bra bit kvar att gå, enligt förvaltningschefen. Under åtta år byggdes ingenting, vilket har skapat stora problem för verksamheten idag, enligt nämndens ordförande. Bildningsnämnden har beslutat att bygga en ny skola och detta arbete är igång. Skolan i Skegrie håller på att byggas ut. Trots dessa insatser behövs dock ytterligare åtgärder för att möta behovet. Nämndens ordförande och vice ordförande vill bygga ytterligare en skola i de nordöstra delarna. Frågan har tagits upp i budgetberedningen och ordföranden anser det angeläget att ta in en konsult som kan göra en helhetsöversyn och tänka fritt.

I intervjuerna med rektorer och lärare framgår att elever i behov av särskilt stöd får det. Insatser görs för att möta behov som elever har, men dessa insatser kan inte alltid ges i den form eller den omfattning som vore den bästa för eleven. Det finns också elever som mår dåligt och skulle behöva insatser av kompetens som skolan inte har, primärt barn- och ungdomspsykiatriska åtgärder.

4.4 Samverkan

Resurschefen förklarar att de försöker ha nätverk mot andra aktörer till exempel barn- och ungdomspsykiatri (BUP), habilitering och logopedmottagning. Psykologerna träffar BUP minst en gång per termin och följer då upp de ärenden som har sänts på remiss från elevhälsan. Vid chefsmöten handlar det ofta om gränssnitt mellan olika aktörer, menar resurschefen. Elevhälsan ska inte vara en utredande instans åt BUP och är mycket tydlig gentemot regionen med detta, enligt resurschefen. Det skulle

⁴ Tillsynsärenden och klagomål om rätt till stöd – antal och utfall läsåret 2016/2017, 2017-09-20

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

kunna ingå i en skolpsykologs uppdrag att göra utredningar, men då måste syftet vara att det ska hjälpa elevernas utveckling mot målen. BUP försöker också påverka elevhälsans arbete indirekt genom vårdnadshavarna. Ett par rektorer har också bilden av att BUP genom vårdnadshavarna presenterar åtgärder för skolan att vidta. Inte sällan handlar det om en-till-en-undervisning, menar de. Det råder en enighet om att det brister i tillgänglighet till Barn- och ungdomspsykiatri. Rektorerna har dock lite olika syn på hur bra eller dålig samverkan fungerar.

Det finns en första linje (vårdcentral), sedan ett par år tillbaka, som ibland kan fylla glappet mellan specialistsjukvården och skolan, men inte i alla ärenden. Elevhälsan önskar att det skulle finnas en större tillgänglighet för vårdnadshavare till första linjen. Även första linjen kan hänvisa tillbaka till skolan, vilket resurschefen tycker är beklagligt eftersom det redan har gjorts en professionell bedömning av någon i elevhälsoteamet om att elever behöver åtgärder som inte kan eller ska vidtas av elevhälsan.

Rektorerna menar att det inte finns någon strukturerad samverkan med socialtjänsten. Orosanmälningar görs enligt lag. Vilken återkoppling skolan får är mycket beroende av vilken tjänsteman man får tag på, säger rektorerna. Den bästa samverkan sker genom SIP, om mötet leds av någon med tydlig struktur som känner till vilka uppdrag de olika myndigheterna har.

Utbildningschefen menar att det finns en god vilja till samverkan från både BUP:s och socialtjänstens sida. Många frågor handlar om gränsdragningar och rutiner måste ses över kontinuerligt. På politisk nivå finns ingen strukturerad samverkan mellan politiker i utbildning, socialtjänst och landsting. Däremot träffas politikerna i kommunen i olika fora.

4.5 Nämndens uppföljning

På enheterna följs elevernas måluppfyllelse vanligen upp två gånger per termin i motsvarande mittermiskonferenser, andra uppföljningar och vid terminers slut. Elevernas måluppfyllelse ska anges i två olika system, dels Unikum, där elevernas resultat anges efter tre nivåer, dels ett lokalt system i excel benämnt Färgschema. Om rektor inte leder mötet återkopplas resultatet av uppföljningar till rektor. Utbildningschefen har varje månad kvalitetsdialog med respektive rektor, då särskilt fokus läggs på ett område, till exempel måluppfyllelse eller kränkande behandling. Informationen kommer till nämndens kännedom i kvalitetsrapporterna

Nämnden följer upp måluppfyllelse och verksamhetens arbete genom det systematiska kvalitetsarbetet. För enheternas kvalitetsarbete ansvarar rektor. Huvudmannen följer upp enheternas arbete genom enheternas kvalitetsredovisningar och utbildningschefens och kvalitetschefens kvalitetsdialog med respektive rektor. Två gånger per år, höst och vår, genomförs kvalitetsdialoger mellan Bildningsnämndens beredning för grundskola, inklusive nämndens ordförande och vice ordförande, och förvaltningschef, utbildningschef, kvalitetschef och eventuellt jurist.

I årsanalysen för 2016 framgår att en "analys av särskilt stöd visar på en ökning av barn och elever med neuropsykiatriska funktionshinder och grava språkstörningar". För att öka kompetensen i förskoleverksamheten har, med stöd av specialpedagogiska skolmyndigheten, kompetensutveckling av specialpedagoger genomförts. Vidare

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

kompetensutveckling kommer att genomföras i form av särskilda lekgrupper "Barns rätt att leka". I grundskolan har kompetensutveckling genomförts i samarbete med Pedagogiskt Perspektiv och en specialpedagog har haft särskilt uppdrag att handleda i verksamheten för att skapa mer tillgängliga lärmiljöer avseende elever inom autismspektrat. Tal- och språkteamet har genomfört kompetensutveckling för medarbetare i samtliga verksamheter."

Under rubriken "Förväntad utveckling" i Årsanalysen 2016 framgår att en "fortsatt ökande andel barn och elever som är i behov av särskilt stöd och krav på undervisning i mindre barn- och elevgrupper blir också en utmaning att hantera i förhållande till tillgängliga resurser."

På förvaltningen har också en uppföljning gjorts av "tillsynsärenden och klagomål om rätt till stöd – antal och utfall läsåret 2016/2017". Utifrån vad som framkom i uppföljningen har förvaltningsledningen initierat ett utvecklingsarbete inom området stöd, som bland annat handlat om nya rutiner och kompetensutveckling för skollära.

Bildningsnämndens presidium berättar också om att varje enhet, efter Skolinspektionens beslut efter regelbunden tillsyn, fick redogöra för vilka åtgärder som hade vidtagits för att komma till rätta med den kritik som Skolinspektionen riktade. Nämnden har också gått igenom varje enhet utifrån upprättade arbetsmiljöprotokoll. Detta kan ha betydelse för elevers behov av särskilt stöd. Ingen ska må dåligt i kommunens skolor av arbetsmiljöskäl, enligt presidiet.

Förvaltningsledningen menar att bildningsnämnden efterfrågar tydlig information särskilt kopplat till särskilt stöd. Nämnden har också varit aktiv när det gäller arbetet med det nya resursfördelningssystemet. I intervju påtalar också presidiet vikten av att det nya resursfördelningssystemet följs upp.

5 Slutsats och rekommendationer

I Trelleborgs kommun finns det ändamålsenliga rutiner kring arbetet med särskilt stöd. Utgångspunkten i arbetet med grundskoleeleverna i Trelleborgs kommun är att alla elevers olika behov ska kunna mötas i den ordinarie undervisningsgruppen. Metoder och hjälpmedel som kan vara avgörande för vissa elevers måluppfyllelse används till viss del som en naturlig del av undervisningen. Detta sätt att arbeta ger fler elever goda förutsättningar att nå målen utan att insatser i form av särskilt stöd måste göras. För elever med specifika behov ges särskilt stöd i olika former.

I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den form eller omfattning som eleven skulle behöva. Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål. Ett annat, på flera enheter, allvarligt problem är bristen på lokaler, vilket försvårar för flexibla lösningar och därmed också för rektor att kunna vidta åtgärder som anses vara lämpliga för elevers måluppfyllelse. När det gäller behov av stöd som inkluderar extern kompetens, främst inom barn- och ungdomspsykiatri, kan väntetiderna vara långa. Första linjen kan inte alltid fylla det glapp som riskerar att uppstå mellan skola och specialistvård. Nämnden är medveten om lokalproblematiken och arbetar med frågan och vi vill understryka vikten av att arbetet fortskrider så att

Trelleborgs kommun

Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

rektor får förutsättningar att vidta lämpliga åtgärder och att utbildningen blir likvärdig i kommunen.

Bildningsnämnden har beslutat om en förändring av resursfördelningsmodellen. Den nya modellen kommer att användas från och med den 1 januari 2018. En större hänsyn kommer att tas till skolenheternas socio-ekonomiska struktur och medel kommer att föras från budget för tilläggsbelopp till enheternas grundbelopp. På detta sätt avser nämnden att stärka rektors förutsättningar att besluta om insatser för elever i behov av särskilt stöd. Vi bedömer att nämndens beslut ligger i linje med skollagens skrivning om rektors ansvar för att elever i behov av särskilt stöd ska få det. Nämndens presidium påtalar vikten av att konsekvenserna av den nya modellen följs upp, vilket vi också understryker.

För elever i behov av särskilt stöd är samverkan med socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri särskilt angelägen. I intervjuer framkommer att det finns en viss samverkan, men inte att den sker strukturerat utifrån behov som har identifierats på enheterna. Hur kontakterna mellan skola och socialtjänst respektive barn- och ungdomspsykiatri fungerar i enskilda ärenden kan vara beroende av enskilda tjänstemän. Även om chefstjänstemännen upplever att det finns upparbetade kontakter bör nämnden följa upp att denna samverkan fungerar i praktiken, är till stöd för rektor, lärare och elevhälsa och för att säkerställa att elever i behov av stödinsatser får det av ansvarig myndighet.

Det systematiska kvalitetsarbetet inom bildningsnämndens ansvarsområde bedrivs i hög grad i dialog. Dialogerna är kopplade till regelbundna kvalitetsdialoger, vilka är kopplade till resultat inom utbildningen där bland annat kvaliteten i insatserna när det gäller elevers behov av särskilt stöd är en viktig faktor. Från och med 2017 följs just elevers rätt till stöd även upp halvårsvis, där en del av underlaget utgör tillsynsärenden, klagomål och fortbildning inom området. Vi bedömer att det systematiska kvalitetsarbetet är strukturerat och genomförs med genomtänkt fokus. Den politiska nivån tar aktiv del i kvalitetsarbetet och påverkar också dess inriktning.

Vi bedömer att bildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning i huvudsak säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Mot bakgrund av vår granskning påtalar vi dock att:

- Bildningsnämndens arbete med lokalförsörjning bör fortsätta så att rektor ges förutsättningar att driva verksamheten i enlighet med skolans styrdokument, till exempel vad gäller likvärdig utbildning och särskilt stöd.
- Bildningsnämnden bör följa upp orsakerna, förutom konstaterad lokalbrist, till att elever inte alltid får särskilt stöd i den form eller omfattning som de skulle behöva och vidta åtgärder. (4 kap. 5, 7 §§ SkoL)
- Bildningsnämnden bör följa upp att denna samverkan med angelägna externa parter fungerar i praktiken, är till stöd för rektor, lärare och elevhälsa och för att säkerställa att elever i behov av stödinsatser får det av ansvarig myndighet och om så inte är fallet agera på huvudmannanivå.



Trelleborgs kommun
Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd
KPMG AB
2017-11-14

KPMG, 2017-11-14

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Joakim Nertyk', written in a cursive style.

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, projektledare