

*Till*

Nämnd för livslångt lärande

*För kännedom*

Fullmäktiges presidium

### **Revisionsgranskning, särskilt stöd**

Kumla kommuns revisorer har gett KPMG i uppdrag att granska hur nämnd för livslångt lärande 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 avser 2020 års revision.

Vi bedömer att de dokumenterade rutiner som finns är ändamålsenliga.

Beträffande resurstilldelning bedömer vi att huvudmannen beaktar elevers olika förutsättningar och behov. Det kan finnas skäl för huvudmannen att utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att den är tillräckligt skarp. Vi bedömer att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser vid skolenheterna. Elevhälsans insatser arbetar dock inte främst förebyggande och hälsofrämjande. Det gäller särskilt den medicinska insatsen.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Arbetet med att anpassa lärmiljöer och utveckla stödinsatser behöver ständigt pågå. Personalens kompetensutveckling är ur detta perspektiv mycket viktig. Det finns en risk för att elever med stora stödbehov, som inte kan mötas inom ramen för den ordinarie undervisningen, inte får ett särskilt stöd som är anpassat efter deras behov. Förutsättningarna kan också skilja mellan skolenheterna.

Vi ser att samverkan sker på flera nivåer mellan skola och socialtjänst. Om det skulle brista i samverkan med myndigheter som har ansvar för barns utveckling kan det få negativa konsekvenser för barnets utveckling mot skollagens mål. Ansvariga myndigheter måste var och en ta sitt ansvar för att adekvata åtgärder vidtas. Pedagogiska insatser, som skolan ansvarar för kan behöva kompletteras med medicinska och sociala insatser som andra myndigheter ansvarar för.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Särskilt stöd har emellertid inte specifikt följts upp i det systematiska kvalitetsarbetet eller i intern kontroll under de senaste tre åren. Vi anser att huvudmannen bör förtydliga skrivningarna om utvecklingsområden eller åtgärder att vidta utifrån olika perspektiv såsom resurser att avsätta, vem som är ansvarig och hur insatsen ska följas upp. Vi ser att nämnden i verksamhetsplanen för 2020 har satt upp målvärdet att 90 procent av eleverna ska bli behöriga till gymnasiet. Målvärdet strider mot skollagen och ska därför tas bort.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande genom sin styrning och uppföljning i huvudsak säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande

- ska tillse att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att statliga mål inte devalveras i kommunala styrdokument. Kunskapsmålet för utbildningen är först uppnått då samtliga elever uppnått kunskapskraven i alla ämnen och utvecklats så långt som möjligt. (3 kap. 2 § SkoL)
- bör utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov.
- bör utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med ökat fokus på analys och åtgärder att vidta samt besluta om särskilda fokusområden för uppföljning, till exempel om elever med stora stödbehov får det särskilda stöd som de behöver för att nå målen eller att elevernas ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.

Revisorerna önskar att nämnd för livslångt lärande inkommer med synpunkter på granskningen samt denna skrivelse, senast den 31 oktober 2020.

För revisorerna i Kumla kommun

Björn Eriksson  
Vice ordförande revisionen



# Granskning av särskilt stöd

Rapport

Kumla kommun

KPMG AB

2020-06-15

Antal sidor 16



Kumla kommun  
Granskning av särskilt stöd

2020-06-15

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Om särskilt stöd	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Allmänt	5
4.2	Rutiner	7
4.3	Resurser	8
4.4	Insatser	10
4.5	Samverkan	12
4.6	Uppföljning	14
5	Slutsats och rekommendationer	16

## 1 Sammanfattning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur nämnd för livslångt lärande 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 2020.

Nämnd för livslångt lärande har beslutat om "*Riktlinjer för tilläggsbelopp - för barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder*". För övergångar mellan skolverksamheter finns det planer som revideras årligen. På förvaltningsnivå finns centrala blanketter för beslut om åtgärdsprogram, särskild undervisningsgrupp med mera. Förvaltningen har också ställt samman ett stödmaterial för arbete med att öka skolnärvaron. På varje enhet finns dokumenterade rutiner för arbetet med elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen.

Vi bedömer att ändamålsenliga rutiner finns och kan inte se några brister.

Den totala kostnaden per elev och år i Kumla uppgår till drygt 105 tkr, vilket är lägre än snittet i riket. Respektive skolenhet i Kumla kommun får huvudsakligen sina resurser genom ett basbelopp per elev och stadium. Därutöver fördelas schablonmässigt resurser för stöd per elev. 18,5 procent av den totala resursen fördelas utifrån skolenhetens socioekonomiska struktur. I kronor innebär det en tilldelning mellan drygt 4000 kronor och närmare 11 000 kronor per elev. Elevhälsan i Kumla kommun är organiserad på central och lokal nivå. Insatserna fördelas per skolenhet utifrån elevantal.

Vi bedömer att huvudmannen beaktar elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning. Det kan finnas skäl för huvudmannen att utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att den är tillräckligt skarp. Vi bedömer att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser vid skolenheterna. Elevhälsans insatser arbetar dock inte främst förebyggande och hälsofrämjande. Det gäller särskilt den medicinska insatsen.

Insatser för att alla elever ska kunna nå målen för verksamheten görs på både huvudmannan- och enhetsnivå. I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning eller i den form som bäst skulle gynna deras kunskapsutveckling. För elever med stora behov av särskilt stöd framgår att förutsättningarna att möta behoven är olika mellan skolorna.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Arbetet med att anpassa lärmiljöer och utveckla stödinsatser behöver ständigt pågå. Personalens kompetensutveckling är ur detta perspektiv mycket viktig. Det finns en risk för att elever med stora stödbehov, som inte kan mötas inom ramen för den ordinarie undervisningen, inte får ett särskilt stöd som är anpassat efter deras behov. Förutsättningarna kan också skilja mellan skolenheterna.

Med medel från Skolverket och Socialstyrelsen har kommunens elevhälsa och socialtjänst samverkat med hälso- och sjukvården i södra Örebro län för att stärka samverkan genom tidiga och samordnade insatser för barn och unga. Skolchefen framför att samverkan sker med socialtjänsten på alla nivåer. Rektorerne menar att det

2020-06-15

finns en samverkan, men att det också finns utvecklingspotential. Mellan nämnd och region finns ingen kontinuerlig samverkan. I Hallsberg finns regionens närmaste vårdcentral med samtalsmottagning. Skolchef och representanter för elevhälsan upplever att den verksamheten fungerar bra.

Vi ser att samverkan sker på flera nivåer mellan skola och socialtjänst. Om det skulle brista i samverkan med myndigheter som har ansvar för barns utveckling kan det få negativa konsekvenser för barnets utveckling mot skollagens mål. Ansvariga myndigheter måste var och en ta sitt ansvar för att adekvata åtgärder vidtas. Pedagogiska insatser, som skolan ansvarar för kan behöva kompletteras med medicinska och sociala insatser som andra myndigheter ansvarar för.

Huvudmannen styr det systematiska kvalitetsarbetet genom ett årshjul. Årligen erhåller nämnden information om graden av uppfyllelse av kunskapsmålen. I den skriftliga redovisningen berörs inte frågan om särskilt stöd. I årsredovisningen redovisas två uppföljningsmått för grundskolan som berör kunskapsinhämtning. Uppgifterna analyseras inte eller ligger till grund för åtgärder. Förvaltningschefen gör dock en samlad bedömning av utmaningar och åtgärder att vidta i framtiden. Ytterligare ett dokument är verksamhetsplan för förvaltning för livslångt lärande. Stort fokus läggs på utvecklingen av undervisningen, men också på frågor om tidiga insatser, samverkan mellan förskola och förskoleklass samt ledning och administration på enhetsnivå. Verksamhetsplanen avslutas med mål och målvärden för det kommande året samt åtgärder att vidta.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Särskilt stöd har emellertid inte specifikt följts upp i det systematiska kvalitetsarbetet eller i intern kontroll under de senaste tre åren. Vi anser att huvudmannen bör förtydliga skrivningarna om utvecklingsområden eller åtgärder att vidta utifrån olika perspektiv såsom resurser att avsätta, vem som är ansvarig och hur insatsen ska följas upp. Vi ser att förvaltningen i verksamhetsplanen för 2020 har satt upp målvärdet att 90 procent av eleverna ska bli behöriga till gymnasiet. Målvärdet strider mot skollagen och ska därför tas bort.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande genom sin styrning och uppföljning i huvudsak säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande

- ska tillse att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att statliga mål inte devalveras i kommunala styrdokument. Kunskapsmålet för utbildningen är först uppnått då samtliga elever uppnått kunskapskraven i alla ämnen och utvecklats så långt som möjligt. (3 kap. 2 § SkoL)
- bör utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov.
- bör utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med ökat fokus på analys och åtgärder att vidta samt besluta om särskilda fokusområden för uppföljning, till exempel om elever med stora stödbehov får det särskilda stöd som de behöver för

att nå målen eller att elevernas ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.

## 2 Inledning

Vi har av Kumla kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur nämnd för livslångt lärande 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 2020.

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.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får det i enlighet med 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?

Granskningen avser nämnd för livslångt lärande och omfattar grundskolan.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 6-12 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med nämnd för livslångt lärandes presidium, skolchef, grundskolans rektorer, elevhälsoschef samt urval av lärare och personal inom elevhälsan.

## 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. finns regler 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, ska 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 obehövligt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

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.

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 § 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

### 4.1 Allmänt

På Kumla kommuns hemsida, under huvudrubriken Utbildning och barnomsorg, finns en länk till information om särskilda behov och extra stöd.<sup>1</sup> Informationen utgår från skollagens skrivning om elevers rätt att utvecklas och vilket ansvar personal och rektor har om det befaras att en elev inte kan nå målen. På sidan ges också information om hur man klagar samt om tilläggsbelopp.

Hösten 2019 genomfördes skolenkäten bland Kumla kommuns femte- och niondeklassare. Av eleverna i årskurs fem svarade 92 procent att deras lärare hjälper dem i skolarbetet när de behöver det.<sup>2</sup> Motsvarande uppgift för eleverna i årskurs nio var 86 procent. Två av tre lärare<sup>3</sup> angav att de hade "förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det". Resterande andel ansåg inte det, det vill säga angav att påståendet "stämmer ganska dåligt" eller "stämmer inte alls". I förhållande till snittet i enkätomgången är lärarnas i Kumla svar mer negativa<sup>4</sup>. 87 procent av vårdnadshavarna angav att "mitt barn får den hjälp som hon/han behöver för att nå kunskapskraven", vilket motsvarar snittet i enkätomgången. Tolv procent tyckte inte det. Var fjärde vårdnadshavare ansåg vidare att deras barn behövde "mer hjälp än skolan ger henne/honom". Av vårdnadshavare till barn som får särskilt stöd ansåg närmare en fjärdedel att barnet "inte får det stöd hon/han behöver".

Vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn vintern 2015/2016 konstaterades brister vad gällde studiehandledning på modersmål.<sup>5</sup> Bristen ansågs avhjälpt vid uppföljningen och tillsynen avslutades därmed 2017-01-11.

---

<sup>1</sup> <https://www.kumla.se/utbildning-och-barnomsorg.html>, 2020-04-12, kl. 15:15

<sup>2</sup> Elever som i elevenkäten svarade att påståendet att "Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det" "stämmer helt och hållet" eller "stämmer ganska bra".

<sup>3</sup> 64-70 procent

<sup>4</sup> Snittet i enkätomgången låg på 75 % som instämmer.

<sup>5</sup> Dnr 43-2015:4410, 2016-01-29

I tabellen nedan framgår antalet anmälningar och beslutstyp om särskilt stöd som riktats mot den kommunala grundskolan i Kumla kommun åren 2018 till 2020.

Anmälningsbakgrund	2020	2019	2018
<b>- särskilt stöd</b>			
<b>antal ärenden</b>	4	7	14
- varav uppföljning	1	3	4
- varav föreläggande		1	5
- avstående från att ingripa			
- varav utan kritik			1
- beslut att inte utreda		1	
- varav till huvudmannen för handläggning (klagomålshantering)	1	2	4
- pågående	1		
- övrigt	1		

Anmälningar till Skolinspektionen, 2018-2020, Siris, Skolverket

I de ärenden som renderat föreläggande har det bedömts funnits brister vad gäller:

- att utreda då det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen
- arbete med åtgärdsprogram i enlighet med författningarna,
- formella fel vad gäller beslut om enskild undervisning och anpassad skolgång,
- följa upp och utreda om elevens behov av särskilt stöd tillgodoses,
- se till att nytt åtgärdsprogram utarbetas i enlighet med författningarna,
- att rektor beslutar om särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång.

## 4.2 Rutiner

Nämnd för livslångt lärande har beslutat om ”Riktlinjer för tilläggsbelopp - för barn och elever i behov av extraordinära stödåtgärder”.<sup>6</sup> Av riktlinjen framgår att tilläggsbelopp både kan sökas av kommunala och fristående verksamheter.

För övergångar mellan skolverksamheter finns det planer som revideras årligen. Planerna beslutas på förvaltningsnivå, men nämnden informeras.<sup>7</sup> En plan behandlar övergång mellan förskola och förskoleklass, en andra plan övergång från årskurs sex till årskurs sju och en tredje plan övergång till gymnasieskola. I dokumenten regleras bland annat vad som gäller vid överföring av information om elever i behov av särskilt stöd.

På förvaltningsnivå finns också centrala blanketter för beslut om åtgärdsprogram, särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång samt om utredning av en elevs behov av särskilt stöd. Förvaltningen har också ställt samman ett stödmaterial för arbete med att öka skolnärvaron.<sup>8</sup>

På varje enhet finns dokumenterade rutiner för arbetet med elever som riskerar att inte nå målen för utbildningen. Dokumenten finns tillgängliga både i pappersformat och digitalt, till exempel i dokumentmappar i Microsoft Teams. I intervjuer med lärare framgår att de känner till dokumenten och vet var de finns. De är dock i behov av uppdatering och komplettering, framför en lärare. I andra intervjuer framgår hur viktigt det är att rutinerna lyfts och dryftas kontinuerligt.

### 4.2.1 Bedömning

Huvudmannen har vissa styrdokument vad gäller arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Vi ser att huvudmannen har tagit fram kvalitetssäkrade mallar, utifrån Skolverkets förslag, för beslut om åtgärdsprogram med mera. Vi bedömer att ändamålsenliga rutiner finns och kan inte se några brister.

---

<sup>6</sup> NLL 2019-02-06, § 16, reviderades senast NLL 2020-03-04, § 52

<sup>7</sup> NLL 2019-10-24, § 157 (bortlades) och NLL 2019-12-05, § 169

<sup>8</sup> ”Stöd i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet med att öka skolnärvaro i Kumla kommun”

## 4.3 Resurser

I tabellen nedan kan vi utläsa kostnaden per elev i grundskolan totalt och fördelat på kostnadsslag. Jämförelse gör med rike, kommungrupp och mest lika kommuner enligt SKR:s databas Kolada.

2018	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg	Elevhälsa	Övr. <sup>9</sup>
Kumla	105 804	19 421	57 444	6 878	3 463	3 466	15 131
Mest lika kommuner <sup>10</sup>	123 699	17 343	71 033	7 250	4 082	5 849	18 140
Kommungrupp <sup>11</sup>	114 135	18 265	62 371	6 490	4 724	3 791	18 492
Riket <sup>12</sup>	113 681	18 370	63 201	6 457	4 580	3 516	17 557

Kolada, SKR

Av tabellen ovan kan vi se att den totala kostnaden per elev i Kumla ligger under jämförelseobjektens. Det gäller främst lärverktyg, men även kostnader för undervisning samt övriga kostnader är lägre. Kostnader för lokaler och inventarier är däremot högre än jämförbara snitt.

Om vi tittar på hemkommunens nettokostnadsavvikelse<sup>13</sup> framgår att den är negativ, -2,4 procent, vilket för Kumla kommuns del motsvarar 7 mnkr. För mest lika kommuner är nettokostnadsavvikelsen plus 12 procent<sup>14</sup> och för kommungruppen plus 3 procent. Under de senaste fem åren har dock nettokostnadsavvikelse minskat från -3,8 procent år 2015. Den negativa nettokostnadsavvikelsen indikerar att Kumla kommuns faktiska kostnader för grundskolan är lägre än vad strukturen motiverar. Nämndens presidium menar att avsatta resurser möjliggör för en grundskoleverksamhet i enlighet med lag. Däremot framför presidiet att huvudmannen genom lokalförsörjningsplanen arbetar för att sänka kostnaderna för lokaler till förmån för undervisning.

Respektive skolenhet i Kumla kommun får huvudsakligen sina resurser (uttrycks i årsarbetare) genom ett basbelopp per elev utifrån i vilket stadium (1-3, 4-6 respektive 7-9) de går. Därutöver fördelas schablonmässigt resurser för stöd per elev,

<sup>9</sup> I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

<sup>10</sup> Ale, Alvesta, Bjuv, Stenungssund, Vaggeryd, Wilhelmina, Åre

<sup>11</sup> Pendlingskommun nära större stad

<sup>12</sup> Kommunala huvudmän

<sup>13</sup> Nettokostnad är bruttokostnad minus bruttointäkt. Referenskostnaden bygger på nettokostnaden för grundskola och förskoleklass i riket, andel 6-15-åringar i kommunen, barn med utländsk bakgrund samt antaganden om merkostnader för små skolor och skolskjuts. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än statistiskt förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än statistiskt förväntat. SKL

<sup>14</sup> Det är primärt Vilhelmina kommun som drar upp snittet med närmare 40 procent.

2020-06-15

motsvarande 30 procent av den totala resursen<sup>15</sup>. 18,5 procent av den totala resursen fördelas utifrån skolenhetens socioekonomiska struktur. I Kumla kommun har man beslutat att utgå från två bakomliggande faktorer: föräldrarnas utbildningsnivå (ju lägre utbildningsnivå desto större resurs) och antal elever med mindre än 4 år i svensk skola när de började höstterminen. Den första faktorn väger tyngst med 60 procent. Ett index räknas ut per skola, vilket sedan ligger till grund för fördelningen. Lägst index har Ekeby (0,58) och högst Malmen (1,47) I antal årsarbetare betyder det 0,007 per elev i Ekeby skola och 0,019 per elev i Malmens skola. I kronor innebär det en tilldelning från drygt 4000 kronor till närmare 11 000 kronor per elev. Nämndens presidium menar att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov genom schablonbidrag till särskilt stöd, strukturresurs och tilläggsbelopp. Rektorerna upplever det svårt att förstå hur mycket resurser som faktiskt fördelas per enhet utifrån strukturella faktorer, men de konstaterar att måluppfyllelsen är låg på de enheter där det går många elever som kommer från hem med lågutbildade föräldrar. Det talar för att resursfördelningsmodellen borde vara skarpare, menar rektorerna.

För elever som läser svenska som andraspråk ges också en särskild tilldelning liksom till småskolenheter. Två skolenheter får ett småskolebidrag per enhet motsvarande närmare en årsarbetare.

För elever med extraordinära stödbehov av främst medicinsk karaktär, till exempel diabetes, finns tilläggsbelopp att söka. Rektorerna kan ansöka om medel hos den centrala elevhälsan. Elevhälsans verksamhetschef beslutar. Intervjuade rektorer menar att tilläggsbelopp i högre grad borde kunna sökas för elever med andra extraordinära behov än rent medicinska. Skolchefen menar att resurserna för tilläggsbelopp ökade under innevarande budgetår, men att huvudmannens inställning är att resurserna så långt det går ska fördelas ut på enheterna och att rektorerna sedan får fördela dessa på det sätt som bästa gynnar måluppfyllelsen på respektive enhet.

Elevhälsan i Kumla kommun är organiserad på central och lokal nivå. Kuratorer, logoped, skolnärvarocoacher, skolpsykologer och skolsköterskorna är centralt placerade under elevhälsochef. Insatserna fördelas per skolenhet utifrån elevantal och behov, enligt skolchef. Speciallärare och specialpedagoger är placerade direkt under rektor. Det är också rektor som avgör omfattningen på resursen. Skolchef och elevhälsans representanter menar att organisationen är ändamålsenlig, då den säkerställer likvärdighet och ger goda förutsättningar för kollegialt lärande inom respektive insats. Även den specialpedagogiska insatsen, som verkar direkt under rektorerna, träffas i nätverk för samverkan. Rektorerna anser att kuratorerna med fördel skulle kunna placeras direkt under rektor.

Rektorerna menar att de har tillgång till elevhälsans alla insatser. Tillgången till skolpsykolog är god, medan det brister vad gäller kurator och skolsköterska, framför de. Varje större skolenhet borde ha tillgång till en kurator på heltid. Skolsköterskornas arbetsuppgifter blir mer och mer av medicinsk karaktär på grund av ökat antal vaccinerings. Det försvårar för skolsköterskorna att arbeta förebyggande och hälsofrämjande på enheterna, menar rektorerna. I intervjuer med elevhälsans

---

<sup>15</sup> Med total resurs avses här resurs för bas och stödtilldelning samt strukturbidrag. (Se resursfördelningsmodell 2020 strukturtilldelning grundskola.)

representanter framgår att elevhälsan i stort har en omfattning som motsvarar enheternas behov, men precis som rektorerna framför upplevs skolsköterskeinsatsen i hög grad inriktas mot hälsosamtal och vaccinationer och mindre åt förebyggande och hälsofrämjande arbete.

Av den pedagogiska personalen i grundskolan svarade drygt tre av fyra lärare att de kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själva kunna hjälpa eleverna i deras utmaningar.<sup>16</sup> Ungefär lika stor andel ansåg att det i deras skola fanns beredskap för att i det dagliga arbetet hantera situationer som kräver elevhälsogrupperns kompetenser.<sup>17</sup> I intervjuer framför lärare att elevhälsan finns tillgänglig, men det märks om det blir vakanser av olika orsaker. Då måste annan ordinarie personal rycka in, vilket får till konsekvens att andra arbetsuppgifter blir lidande.

För insatser kopplade till flerspråkighet, modersmål och studiehandledning på modersmål, finns en central enhet. Studiehandledning på modersmål tillhandahålls med centrala medel under elevens två första år i Sverige. Därefter kan rektorerna beställa studiehandledning under längre tid, men då finansieras insatsen av enhetens resurser.

#### 4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannen beaktar elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning. Det kan finnas skäl för huvudmannen att utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att den är tillräckligt skarp, det vill säga att den fördelar tillräckligt med medel till enheter med större utmaningar för att utbildningen ska vara likvärdig.

Vi bedömer att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser vid skolenheterna. Elevhälsans insatser arbetar dock inte främst förebyggande och hälsofrämjande i enlighet med skollag. Det gäller särskilt den medicinska insatsen.

#### 4.4 Insatser

Nämnden beslutar om förvaltningens verksamhetsplan, i vilken åtgärder att vidta för att öka måluppfyllelsen anges. Nedan följer några exempel på övergripande insatser 2019:

- "Under kommande år ska arbetet med att bedöma och diskutera undervisningens kvalitet fortsätta och utvecklas, så att arbetssättet förankras väl bland samtliga lärare. Revidering av matris för bedömning av verksamhetens kvalitet görs."
- "Tidiga insatser och specialpedagogisk- eller speciallärarkompetens ska erbjudas eleverna i högre grad för att undervisningen ska kunna anpassas efter individuella behov."

<sup>16</sup> Index 7,5 att jämföra med snittet i enkätomgången på 8,1.

<sup>17</sup> Index 6,5 att jämföra med snittet i enkätomgången på 7,3.

2020-06-15

- "Framtagna dokument för att kunna säkra likvärdighet och kvalitet i utvecklingsarbetet, samlas, görs lättillgängliga, kommuniceras och förankras." 2019
- "Resultat av arbetet med att NPF-säkra verksamheten på Skogstorp och andra skolor sprids till övriga skolenheter."

I verksamhetsplan 2020 ligger fokus på jämställdhet, elevinflytande/studiero och undervisningens kvalitet. Några exempel på övergripande insatser 2020 följer nedan.

- "Ett samarbete med SPSM inleds för att höja kvaliteten och öka likvärdigheten i arbetet med åtgärdsprogram och extra anpassningar vilket bidrar till en ökad kvalitet i all undervisning. Detta arbete kommer att involvera rektorer och specialpedagoger/speciallärare."
- "Fortsatt arbete med att öka elevernas skolnärvaro genom att stötta rektorer med kompetensutvecklingsinsatser för att alla ska ges möjlighet att möta elever med NPF diagnoser på bästa sätt. Skolnärvaro lyfts till diskussion i rektorsgruppen."
- "Bristande matematikundervisning och låga matematikresultat har under ett antal år identifierats som ett av våra viktigaste utvecklingsområden. Trots att flera satsningar gjorts har vi inte lyckats komma till rätta med resultaten. Som en del i arbetet med att förändra detta så deltar Kumla nu i en satsning för att utveckla matematikundervisningen i årskurs F-3 som kallas Tänka, Resonera och Räkna F-3. I denna satsning ingår hela styrkedjan; politik, förvaltning, rektorer och lärare."

I februari 2019 redovisade förvaltningen, på uppdrag av nämnden, ett åtgärdsprogram för att höja elevernas resultat i matematik.<sup>18</sup> Insatserna är av allmän karaktär och fokuserar inte särskilt på elever i behov av särskilt stöd för att uppnå målen. Nämnden beslutade att anta åtgärdsprogrammet.

Vid nämndens sammanträde i mars 2019 gavs ledamöterna information om tillägg i skollagen som innebär en "läsa-skriva-räkna-garanti".<sup>19</sup> Insatser för elever i behov av stöd ska sättas in tidigt under elevens tid i förskoleklass och lågstadium.

I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning eller i den form som bäst skulle gynna deras kunskapsutveckling. Representanter för elevhälsan menar att insatserna i vissa fall är mer fokuserade på kvantitet än på kvalitet. Alla elever från och med årskurs tre har tillgång till en egen dator/Chromebook. För elever i lägre årskurser har eleverna en dator per två elever, men för elever i behov av särskilt stöd kan en egen dator vara en insats.

Respondenterna menar att studiehandledning på modersmål erbjuds elever som behöver det, men inte alltid i den omfattning som behövs. Det saknas personal med tillräcklig kompetens för att möta behoven. Respondenter ifrågasätter också

---

<sup>18</sup> NLL 2019-02-06 § 51

<sup>19</sup> NLL 2019-03-14, § 68

arbetssättet. Eleverna får vanligen sin studiehandledning på särskilda tider utanför klassrummet, istället för under befintlig lektion.

För elever med stora behov av särskilt stöd, där insatser i den ordinarie undervisningsgruppen inte är tillräckliga, erbjuds på flera enheter undervisning i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång. Respektive rektor ansvarar för hur de särskilda undervisningsgrupperna organiseras. I intervjuer framgår att förutsättningarna är olika på skolorna både vad gäller lokaler och kompetens. På mindre enheter finns inga förutsättningar alls att erbjuda undervisning i särskild undervisningsgrupp, varför ett huvudmannaperspektiv på frågan efterfrågas. Nämndens presidium framför att frågan om att inrätta resursskola inte har aktualiserats. Skolchefen menar att frågan om likvärdigheten i de särskilda undervisningsgrupperna har diskuterats och att det finns kompetens för att möta dessa elevers behov i kommunen, men inte på varje enhet. Representanter för elevhälsan framför också att skolorna idag inte har förutsättningar att ge det stöd som elever med svår autism har. Särskilt stöd ges i form av undervisning i mindre grupp och individuella insatser, men det räcker inte. Risken är stor att eleverna inte kommer till skolan alls.

Andra elever som inte alltid erhåller det särskilda stöd som de behöver finns inom områdena läs- och skrivsvårigheter och matematik, menar ett par intervjuade lärare. Andra lärare pekar på svårigheter att ge adekvat stöd då vårdnadshavarna inte har förmåga att ta sitt föräldraansvar eller då elever har problem inom flera områden till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, ångest och självskadebeteende.

#### 4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Arbetet med att anpassa lärmiljöer och utveckla stödinsatser behöver ständigt pågå. Personalens kompetensutveckling är ur detta perspektiv mycket viktig. Det finns en risk för att elever med stora stödbehov, som inte kan mötas inom ramen för den ordinarie undervisningen, inte får ett särskilt stöd som är anpassat efter deras behov. Förutsättningarna kan också skilja mellan skolenheterna.

#### 4.5 Samverkan

Med medel från Skolverket och Socialstyrelsen har kommunens elevhälsa och socialtjänst samverkat med hälso- och sjukvården i södra Örebro län för att stärka samverkan myndigheterna emellan genom tidiga och samordnade insatser (TSI) för barn och unga. Fokus ligger på att förebygga psykisk ohälsa hos flickor i mellanstadiet. Vid nämndens sammanträde i december 2019 gavs information om projektet.<sup>20</sup> Utvärdering sker kontinuerligt var tredje månad.

Nämndens ordförande berättar att nämnd för livslångt lärande och socialnämnden från och med hösten 2020 kommer att mötas för att lära av varandra och för samverkan. Skolchefen framför att det finns samverkan med socialtjänsten på alla nivåer, men att det tar tid tills alla i verksamheterna är införstådda med hur samverkan ska fungera utifrån skolans och socialtjänstens uppdrag.

---

<sup>20</sup> NLL 2019-12-05, § 167



2020-06-15

Rektorerna menar att samverkan sker med socialtjänsten, men att det finns utvecklingspotential. De upplever att myndigheterna har olika perspektiv, där skolan agerar snabbt i nuet för att tillse att eleverna uppfyller sin skolplikt, medan socialtjänsten arbetar i ett mycket längre perspektiv och utifrån frivillighet. Exempel på åtgärder att vidta gäller arbetet med hemmasittare där socialtjänsten i högre grad borde "haka i" elevnärvarocoachernas arbete, när det gäller insatser i hemmen. Även samarbetet mellan skolornas elevstödjare och socialtjänstens fältassistenter bör utvecklas. Kostnaderna för elever med stora stödbehov där insatser köps av Magelungen<sup>21</sup> borde fördelas mellan skola och socialtjänst. Idag tar skolan hela denna kostnad, enligt intervjuad rektor. Skolchefen menar att socialförvaltningen inte har fattat något beslut om att inte finansiera en dylik insats, men om behovet kan tillgodoses i kommunen beviljas inga medel. Skolchefen påtar också att det är sällsynt att Magelungen anlitas. I första hand handlar det om samverkan mellan skola och socialtjänst.

Mellan nämnd och region finns ingen kontinuerlig samverkan. Skolchefen menar att det finns en tendens till att regionen gärna lägger ut uppdrag på kommunerna, som kommunen ska utföra innan regionen vidtar några åtgärder. Kötiden till barn- och ungdomspsykiatri, även en första kontakt, är lång, vilket gör att skolan står själv i förhållande till elevernas behov. Kötiden för utredning har dock minskat från två år till nio månader. I Hallsberg finns regionens närmaste vårdcentral med samtalsmottagning. Skolchef och representanter för elevhälsan upplever att den verksamheten fungerar bra.

#### 4.5.1 Bedömning

Vi bedömer att samverkan med andra myndigheter för att stödja eleverna i deras utveckling mot målen i grundskolan är mycket viktig. Det är inte bara ett uppdrag för skolan utan för samhället. Vi ser att samverkan sker på flera nivåer mellan skola och socialtjänst. Det är bra, liksom att ett arbete för att utveckla densamma pågår.

Vi ser att samverkan sker på flera nivåer mellan skola och socialtjänst. Om det skulle brista i samverkan med myndigheter som har ansvar för barns utveckling kan det få negativa konsekvenser för barnets utveckling mot skollagens mål. Ansvariga myndigheter måste var och en ta sitt ansvar för att adekvata åtgärder vidtas. Pedagogiska insatser, som skolan ansvarar för kan behöva kompletteras med medicinska och sociala insatser som andra myndigheter ansvarar för.

---

<sup>21</sup> Magelungen Utveckling arbetar i multikompetenta team och utifrån ett systemiskt förhållningssätt. De riktar sig till barn och unga i omfattande behov av särskilt stöd. Se vidare <https://magelungen.com/>, 2020-04-24 kl. 11:00

## 4.6 Uppföljning

Huvudmannen styr det systematiska kvalitetsarbetet genom ett, på förvaltningsnivå beslutat, årshjul. Hjulet reviderades senast i slutet av 2019 och redovisades för nämnden vid sammanträdet i december 2019.<sup>22</sup>

Årligen erhåller nämnden information om graden av uppfyllelse av kunskapsmålen. Senast ärendet föredrogs var i september 2019 då ansvariga verksamhetschefer redovisade resultaten för årskurs 1-6 och årskurs 7-9.<sup>23</sup> I den skriftliga redovisningen berördes inte frågan om särskilt stöd. I årsredovisningen redovisas två uppföljningsmål för grundskolan som berör kunskapsinhämtning, dels andel elever i årskurs tre och sex som klarat de nationella proven, dels andel elever som har blivit behöriga till gymnasieskolans yrkesprogram. Uppgifterna analyseras inte eller ligger till grund för åtgärder. Förvaltningschefen gör dock en samlad bedömning av utmaningar och åtgärder att vidta i framtiden.

Ytterligare ett dokument är verksamhetsplan för förvaltning för livslångt lärande. Planen är en handlingsplan och ska beslutas av nämnd.<sup>24</sup> Kunskapsmålen som följs upp är desamma som i årsredovisningen, men även andra mått redovisas såsom andel elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen efter grundskolans slut. Förhållandet mellan resultat på nationella prov i förhållande till kursbetyg redovisas. I ett eget kapitel analyseras de åtgärder som har vidtagits under året. Stort fokus lades 2019 på utvecklingen av undervisningen, men också på frågor om tidiga insatser, samverkan mellan förskola och förskoleklass samt ledning och administration på enhetsnivå. I verksamhetsplan 2020 handlar det fortfarande om att "utveckla undervisningen och bedöma och diskutera undervisningens kvalitet" samt om att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och verka för ökad skolnärvaro.<sup>25</sup> Verksamhetsplanen avslutas med mål och målvärden för det kommande året samt åtgärder att vidta. I 2019 års plan handlar det till exempel om extra insatser till årskurs nio, utveckla samarbetet med socialtjänsten kring skolfrånvaro och att samtliga F-6-skolor blir övningskolor för lärarutbildningen vid Örebro universitet. I 2020 års plan handlar det om åtgärder inom områdena elevinflytande och studiero, undervisningens kvalitet samt jämställdhet.

Av verksamhetsplan 2020 framgår att uppföljning och analys har, efter beslut i ledningsgruppen, gjorts av skolornas dokumentation av åtgärdsprogram och extra anpassningar. Analysen visar på "en ojämn kvalitet och att insatserna för eleverna inte ändras i den utsträckning de bör och anpassas inte efter individens behov."<sup>26</sup> Skolchefen informerar om att förvaltningen har föreslagit att särskilt stöd och extra anpassningar ska kontrolleras genom intern kontroll 2021.

Nämndens arbetsutskott gavs muntlig information om särskilt stöd, såsom handlingsplaner, åtgärdsprogram och särskild studiegrupp, vid sammanträdet den 11 april 2019.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> NLL 2019-12-05, § 181

<sup>23</sup> NLL 2019-09-17, § 140

<sup>24</sup> NLL 2019-02-06, § 50, NLL 2020-04-23, § 84

<sup>25</sup> Verksamhetsplan 2020, sid. 14

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Ärendet redovisades på nämnden, NLL 2019-04-24, § 96

2020-06-15

Vid nämndens sammanträde i december 2019 gavs information om arbete med barn och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i förskola och grundskola. Nämnden beslutade att lägga informationen till handlingarna.<sup>28</sup> Vid samma möte fick nämnden också information av tre skolledare om hur de arbetar med sammanställt material (ELSA) efter skolsköterskornas elevhälsosamtal.<sup>29</sup>

#### 4.6.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag som inte bara består av redovisning av resultat utan också analys och åtgärder. Ingen del i uppföljningen berör specifikt arbetet med särskilt stöd, utan frågan om behov av olika insatser diskuteras utifrån att alla elever inte når målen för verksamheten. Vi anser att huvudmannen bör förtydliga skrivningarna om utvecklingsområden och åtgärder att vidta utifrån olika perspektiv såsom resurser att avsättas för åtgärden, vem som är ansvarig och hur insatsen ska följas upp.

Vi ser att förvaltningen i verksamhetsplanen för 2020 har satt upp målvärdet att 90 procent av eleverna ska bli behöriga till gymnasiet. Målvärdet strider mot skollagen och ska därför tas bort.

Som framgår ovan har särskilt stöd inte specifikt följts upp i det systematiska kvalitetsarbetet. Under de tre senaste åren har det heller inte skett någon uppföljning av särskilt stöd inom ramen för uppföljningen av nämndens interna kontroll.

---

<sup>28</sup> NLL 2019-12-05, § 163

<sup>29</sup> NLL 2019-12-05, § 166. Nämnden fick en redovisning av elevernas enkäter vid sammanträdet 2019-06-05 och begärde då en återrapport under hösten vad gäller vidtagna åtgärder. (NLL 2019-06-05 § 104)

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande genom sin styrning och uppföljning i huvudsak säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får det.

Vi bedömer att nämnd för livslångt lärande

- ska tillse att elevhälsan främsta arbetar förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att statliga mål inte devalveras i kommunala styrdokument. Kunskapsmålet för utbildningen är först uppnått då samtliga elever uppnått kunskapskraven i alla ämnen och utvecklats så långt som möjligt. (3 kap. 2 § SkoL)
- bör utvärdera resursfördelningsmodellen för att säkerställa att resurser fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov.
- bör utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med ökat fokus på analys och åtgärder att vidta samt besluta om särskilda fokusområden för uppföljning, till exempel om elever med stora stödbehov får det särskilda stöd som de behöver för att nå målen eller att elevernas ges förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt.

Datum som ovan

KPMG AB



Joakim Nertyk  
*Verksamhetsrevisor, specialist*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.