

För yttrande till: Barn- och utbildningsnämnden

För kännedom till: Kommunfullmäktige

### **Granskning av elever i behov av särskilt stöd**



EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Strängnäs kommun granskat barn- och utbildningsnämndens arbete med elever i behov av särskilt stöd i den kommunala grundskolan. Den sammanfattande bedömningen är att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig organisering och uppföljning avseende stödinsatser till elever. Elevernas måluppfyllelse ligger långt under rikssnittet, vilket kräver ett mycket strukturerat arbete för att uppnå förbättringar. Detta ser vi inte tillräckliga indikationer på från huvudmannens sida i denna granskning.

I intervjuer och av enkäten framgår att det finns en uppfattning att resursfördelningen inte i tillräcklig utsträckning anpassas efter enheternas förutsättningar och elevernas måluppfyllelse. Vi bedömer därför att det är av vikt att resursfördelningsmodellen och den socioekonomiska fördelningsnyckeln ses över. Granskningen visar att det finns rutiner och processer kopplat till särskilt stöd och elevhälsans arbete. Däremot framgår det att dessa är svåra att tillämpa i praktiken. Detta medför att det finns en risk för att arbetet inte sker likvärdigt mellan skolorna.

Ytterligare en aspekt rörande likvärdighet är användning och utformning av åtgärdsprogram. Av granskningen framkommer att det finns indikationer på att detta sker på olika sätt och i olika omfattning. Detta menar vi ställer krav på en stärkt uppföljning från huvudmannen avseende åtgärdsprogram och särskilt stöd. Vidare bedömer vi att uppföljning av skolfrånvaro inte är tillräcklig. Bedömningen baseras på att det upplevs finnas svårigheter med frånvarouppföljning samt att det i nämndens interna kontroll framkommer att frånvaro inte rapporteras enligt upprättad rutin.

Granskningen besvarar fem revisionsfrågor. I nedanstående tabell framgår huruvida revisionsfrågorna bedöms vara helt, delvis eller ej uppfyllda.

Helt uppfyllt	
Delvis uppfyllt	
Ej uppfyllt	

<b>Revisionsfråga</b>	<b>Bedömning</b>
Finns en ändamålsenlig organisation utifrån skollagens krav och i förhållande till de behov som finns?	
Finns tillräckliga resurser allokerade till elever i behov av särskilt stöd?	

**STRÄNGNÄS KOMMUN**  
**KOMMUNREVISIONEN**

Skер uppföljning av åtgärderna och det särskilda stödet?  
Vad visar dessa uppföljningar?

Skер uppföljning av insatser i förhållande till elevers läs-  
och skrivförmåga?

Är uppföljning och åtgärder tillräckliga vid om-  
fattande skolfrånvaro?

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd.
- Följa upp de stödbehov som finns på samtliga skolor, häri också hur många åtgärdsprogram som upprättas och om det svarar mot de behov som finns.
- Vid behov revidera rutiner för elever i behov av särskilt stöd och därefter säkerställa att alla skolor arbetar enligt dessa och har förutsättningar att bedriva ett tillräckligt arbete.
- Säkerställa att det finns tydliga rutiner kring frånvarouppföljning, samt att frånvaro följs upp av nämnden.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder som kommer att vidtas, inklusive tidsplanering, med anledning av vad som framkommit i granskningen och de rekommendationer som lämnas. Svar önskas senast 2021-09-17.

På uppdrag av Strängnäs kommuns revisorer

Kjell Oretorp  
Ordförande kommunrevisionen

Stefan Behrnetz  
Vice ordförande

# SIGNATURSIDA

Detta dokument har elektroniskt undertecknats av följande undertecknare:

NAMN: Kjell Gunnar Oretorp  
IDENTIFIKATIONSTYP: Svensk e-legitimation  
IDENTIFIKATIONS-ID: \_07d4ab47dfd6a1babb66e48333326455c1  
DATUM & TID: 2021-06-17 13:42:27 +02:00



NAMN: STEFAN BEHRNETZ  
IDENTIFIKATIONSTYP: Svensk e-legitimation  
IDENTIFIKATIONS-ID: \_0615a25082dc9c9d8dd6dae6b085620f75  
DATUM & TID: 2021-06-17 14:36:38 +02:00



Certifierad av Comfact Signature  
Accepterad av alla undertecknare  
2021-06-17 14:36:48 +02:00  
Ref: 1126149  
[www.comfact.se](http://www.comfact.se)



[Validera dokumentet](#) | [Användarvillkor](#)

# Strängnäs kommun

Granskning av arbetet med elever i behov  
av särskilt stöd



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Genomförande och avgränsning .....	3
1.4. Revisionskriterier.....	4
<b>2. Iakttagelser .....</b>	<b>6</b>
2.1. Elevernas måluppfyllelse .....	6
2.2. Organisering av stödfunktioner.....	9
2.3. Processer och rutiner för arbete med elever i behov av särskilt stöd .....	11
2.4. Skolnärvaro .....	15
2.5. Resursfördelning .....	17
<b>3. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>22</b>
<b>Källförteckning .....</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 1. Enkätfrågor.....</b>	<b>27</b>

## Sammanfattning

Granskningens syfte har varit att bedöma huruvida barn- och utbildningsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig organisering avseende stödinsatser till elever. Därtill har granskningen omfattat uppföljning och åtgärder.

Den sammanfattande bedömningen är att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig organisering och uppföljning avseende stödinsatser till elever. Elevernas måluppfyllelse ligger långt under rikssnittet, vilket kräver ett mycket strukturerat arbete för att uppnå förbättringar. Detta ser vi inte tillräckliga indikationer på från huvudmannens sida i denna granskning.

I intervjuer och av enkäten framgår att det finns en uppfattning att resursfördelningen inte i tillräcklig utsträckning anpassas efter enheternas förutsättningar och elevernas måluppfyllelse. Vi bedömer därför att det är av vikt att resursfördelningsmodellen och den socioekonomiska fördelningsnyckeln ses över. Granskningen visar att det finns rutiner och processer kopplat till särskilt stöd och elevhälsans arbete. Däremot framgår det att dessa är svåra att tillämpa i praktiken. Detta medför att det finns en risk för att arbetet inte sker likvärdigt mellan skolorna.

Ytterligare en aspekt rörande likvärdighet är användning och utformning av åtgärdsprogram. Av granskningen framkommer att detta sker på olika sätt och i olika omfattning. Detta menar vi ställer krav på en stärkt uppföljning från huvudmannen avseende åtgärdsprogram och särskilt stöd. Vidare bedömer vi att uppföljning av skolfrånvaro inte är tillräcklig. Bedömningen baseras på att det upplevs finnas svårigheter med frånvarouppföljning samt att det i nämndens interna kontroll framkommer att frånvaro inte rapporteras enligt upprättad rutin.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd.
- ▶ Följa upp de stödbehov som finns på samtliga skolor, häri också hur många åtgärdsprogram som upprättas och om det svarar mot de behov som finns.
- ▶ Vid behov revidera rutiner för elever i behov av särskilt stöd, och därefter säkerställa att alla skolor arbetar enligt dessa och har förutsättningar att bedriva ett tillräckligt arbete.
- ▶ Säkerställa att det finns tydliga rutiner kring frånvarouppföljning, samt att frånvaro följs upp av nämnden.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

I skollagen anges att skolan ska ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Bestämmelserna om ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar. Detta innebär att organisera verksamheten på individ-, grupp-, och skolnivå så att eleverna får förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. För elever i behov av ytterligare stöd kan skolan arbeta med extra anpassningar samt särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Sedan den 1 juli 2019 gäller också bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser. Syftet med garantin är att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd ska få det så tidigt som möjligt och att stödet ska utformas efter varje elevs behov.

Revisionen har utifrån ovanstående bedömt att arbetet med elever i behov av särskilt stöd är ett riskområde och föremål för fördjupad granskning.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma huruvida barn- och utbildningsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig organisering avseende stödinsatser till elever. Syftet är därtill att granska huruvida organiseringen och insatserna följs upp och om det i förekommande fall vidtas nödvändiga åtgärder. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns en ändamålsenlig organisation utifrån skollagens krav och i förhållande till de behov som finns?
- ▶ Finns tillräckliga resurser allokerade till elever i behov av särskilt stöd?
- ▶ Sker uppföljning av åtgärderna och det särskilda stödet? Vad visar dessa uppföljningar?
- ▶ Sker uppföljning av insatser i förhållande till elevers läs- och skrivförmåga?
- ▶ Är uppföljning och åtgärder tillräckliga vid omfattande skolfrånvaro?

### 1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen omfattar den kommunala grundskolan. Granskningen grundas på dokumentstudier och intervjuer med ansvariga inom verksamhetsledningen samt rektorer på ett urval av skolor.

Därtill har en enkät skickats ut till samtliga skolledare inom grundskolan, där skolledarna får svara på frågor som berör elever i behov av särskilt stöd samt elevfrånvaro. Enkätresultatet presenteras löpande i rapporten. Totalt tillfrågades samtliga 17 skolledare och 14 svarade, vilket ger en svarsfrekvens på 82 procent. Trots att enkätresultaten löpande redovisas i procent är det inte avsett att tolkas kvantitativt, utan snarare bli en indikation på hur samtliga skolledare upplever att strukturer kring särskilt stöd fungerar.

#### **1.4. Revisionskriterier**

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk och riktlinjer. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

#### ***Skollagen***

Barns och elevers utveckling mot målen regleras i skollagens 3 kap. Av kapitlets 1 § framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som behövs för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I skollagen anges två former av stödinsatser, extra anpassningar och särskilt stöd. Stödinsatserna ges när det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven.

Extra anpassningar görs i första hand och är mindre stödinsatser som görs inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det kan till exempel vara skriftliga instruktioner som komplement till muntliga, digital teknik med anpassade programvaror eller extra färdighetsträning. Om eleven trots extra anpassningar riskerar att inte nå målen ska rektor se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds (skollagen 3 kap. § 7).

Bestämmelser om utformningen av det särskilda stödet återfinns i skollagens tredje kapitel 10-12 §§. I 10 § tydliggörs att det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå kunskapsmålen. Därtill framgår det av tredje kapitel 11 § att särskilt stöd kan ges enskilt eller i en särskild undervisningsgrupp om det finns särskilda skäl för detta.

Av tredje kapitlets 9 § framgår att elevers behov av särskilt stöd och vidtagna åtgärder ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Uppföljning och utvärdering av särskilt stöd regleras inte i skollagen och det är således upp till den enskilda skolan att utarbeta lämpliga riktlinjer och rutiner.

Elevhälsans önskade inriktning har under senare år tydliggjorts i skollagen. Här påtalas framför allt att verksamheten ska präglas av hälsofrämjande och förebyggande arbete, samt ett stödjande arbete avseende elevens utveckling mot målen (2 kap. 25 §). I skollagens tredje kapitel 8 § anges även elevhälsans roll i förhållande till enskilda elevers behov av särskilt stöd:

Om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.

#### ***Allmänna råd för arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram***

I Skolverkets allmänna råd med arbetet för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (2014) anges att rektorn redan i ett tidigt skede bör se till att elevhälsans kompetens tas tillvara. Dels för att stödja lärare och övrig skolpersonal i arbetet med anpassningar dels för skapa rutiner på skolenheten. Det anges även att det är viktigt att elevhälsans insatser förstärks om en elev efter en tids extra anpassningar fortfarande inte utvecklas i riktning mot kunskapsmålen. Då behöver stödet både intensifieras och ytterligare



anpassas utifrån elevens behov. Om detta inte är tillräckligt kan eleven vara i behov av särskilt stöd.

### **Övrig nationell styrning avseende elevhälsan**

Elevhälsoverksamheten styrs av flera regelverk; förutom skollagen och övriga styrdokument för skolan är bland annat hälso- och sjukvårdslagen tillämplig.<sup>1</sup>

I Socialstyrelsens och Skolverkets vägledning för elevhälsan från 2016 anges att huvudmannens ansvar bland annat inbegriper att:

- ▶ Kontinuerligt och systematiskt följa upp elevhälsans arbete som ett led i att ständigt utveckla skolverksamheten. För elevhälsan innebär det att följa upp och utvärdera hur dess arbetsinsatser skapar förutsättningar för eleverna att uppfylla skolans kunskaps- och värdegrundsmål.
- ▶ Genomföra verksamheten på ett sådant sätt att de nationella målen uppnås. Det avser till exempel beslut om elevhälsans organisation, placering och anställningsvillkor för de anställda inom elevhälsan.
- ▶ Verksamheten har en adekvat kompetensförsörjning och ska erbjuda personalen kompetensutveckling med mera.
- ▶ Skriva avtal vid samverkan med andra huvudmän.

---

<sup>1</sup> Andra regelverk som ska beaktas är framför allt patientsäkerhetslagen, patientdatalagen, offentlighets- och sekretesslagen, personuppgiftslagen, förvaltningslagen och arbetsmiljölagen.

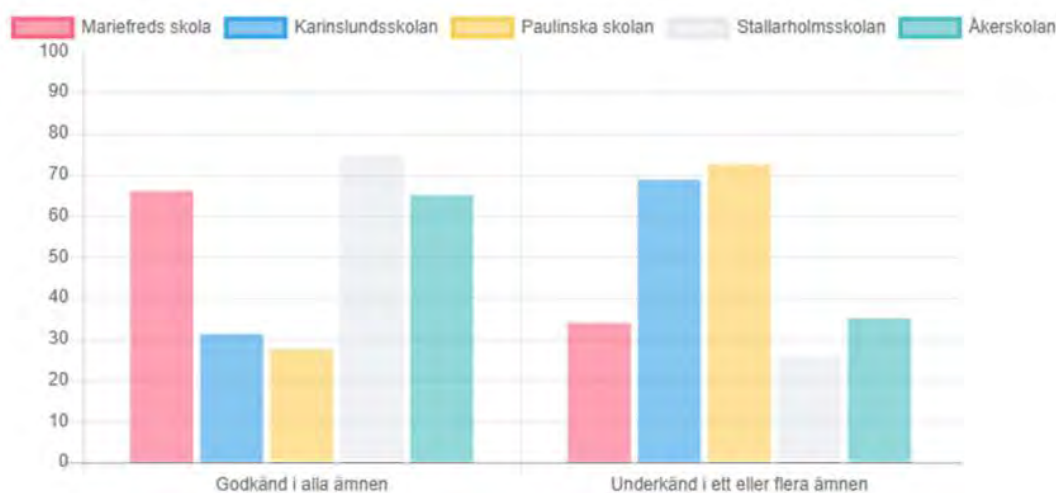
## 2. Iakttagelser

### 2.1. Elevernas måluppfyllelse

I Strängnäs kommun finns sju grundskolor och en grundsärskola. Därtill finns en resursskola. Resursskolan tar emot elever efter ansökan som skickas till den centrala elevhälsan. Eleverna har komplexa stödbehov och undervisas i små studiegrupper som anpassas efter elevernas behov. Verksamheten på resursskolan omfattar cirka 15 elever inom målgruppen i årskurs 4-9. Enligt de riktlinjer som finns för verksamheten ska elevens hemskola först ha uttömt sina möjligheter att tillgodose elevens behov före det att ansökan om plats på resursskolan genomförs.

Måluppfyllelsen för årskurs 6 för läsåret 2019/20 på kommunövergripande nivå visar att strax över hälften av eleverna blev godkända i alla ämnen. I nedanstående bild presenteras en översikt över måluppfyllelsen för respektive skola. Högst andel elever som klarat godkänt i alla ämnen återfinns på Mariefreds skola, Stallarholmsskolan och Åkerskolan. Omvänt är det lägst andel som klarat godkänt i alla ämnen på Karinslundsskolan och Paulinska skolan. På dessa skolor är det knappt en tredjedel av eleverna som fått godkänt i alla ämnen.

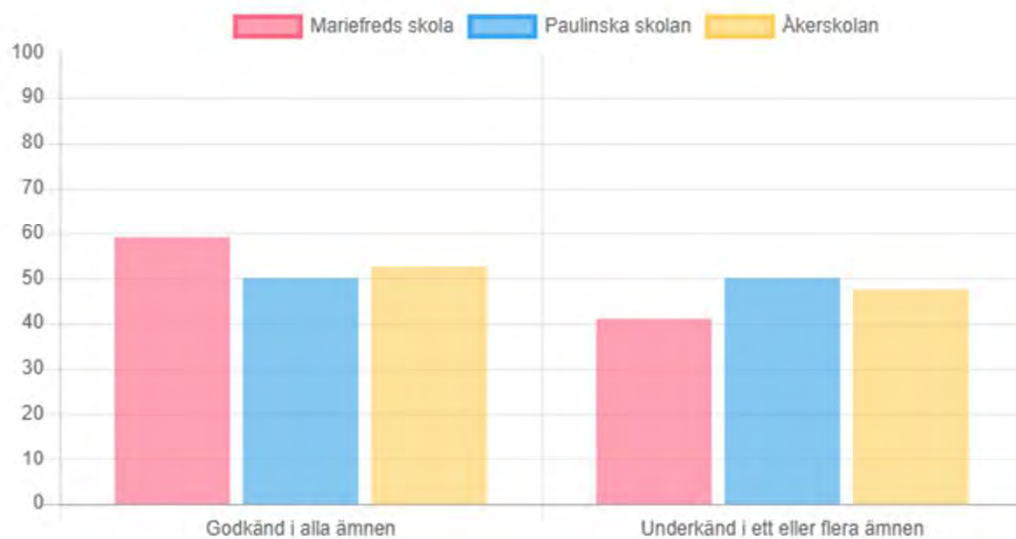
Bild 1: Måluppfyllelse årskurs 6. Källa: utbildningskontoret



Motsvarande statistik för årskurs 9 visar att strax över hälften av eleverna klarat godkänt i alla ämnen. Totalt är det strax över 60 procent av eleverna i årskurs 9 som är behöriga till gymnasiets yrkesprogram.

I bilden nedan visas måluppfyllelsen för årskurs 9 för de enskilda skolorna. Andelen elever som uppnått godkänt i alla ämnen är förhållandevis jämnt fördelad mellan skolor och ligger på cirka 50 procent. Högst andel elever som fått godkänt i alla ämnen finns på Mariefreds skola, cirka 60 procent.

Bild 2: Måluppfyllelse årskurs 9. Källa: utbildningskontoret



### 2.1.1. Läs- och skrivförmåga

I nämndens kvalitetsrapport framgår att åtgärder har vidtagits för att förbättra läsförståelsen inom årskurs 6. Åtgärderna har bland annat bestått i att skapa mindre undervisningsgrupper, vilket enligt rapporten har gett positiva resultat. Avseende de lägre årskurserna redovisar flera skolor förbättrade resultat gällande läsförståelse och skrivförmåga, dock framgår även att det finns skolor som inte når målen och där resultaten sjunkit.

För att samla in information om elevernas läsförmåga har ett digitalt verktyg upphandlats. Verktöget använder en teknik som baseras på ögonskanning. Verktöget delar in läsförmågan i olika nivåer från låg till hög, för att kunna särskilja elever som behöver extra stöd i undervisningen. I den senaste screeningen deltog fem skolor, i nedan tabell presenteras andel av deltagande elever där verktöget har identifierat att stöd krävs.

Tabell 1. Resultat ögonskanning

Skola	Andel elever i behov av stöd
Finningseskolan	19
Karinslundsskolan	56
Mariefreds skola	23
Paulinska skolan	56
Stallarholmsskolan F-6	26
Vasaskolan	40
Åkerskolan	34

Det enligt verktöget identifierade stödbehovet varierar mellan skolorna, från 19 procent på Finningseskolan till 56 procent på Paulinska skolan och Karinslundsskolan. Totalt bedömdes en tredjedel av de deltagande eleverna (1799 elever sammanlagt) ligga på en låg läsförmåga, eller under medel.

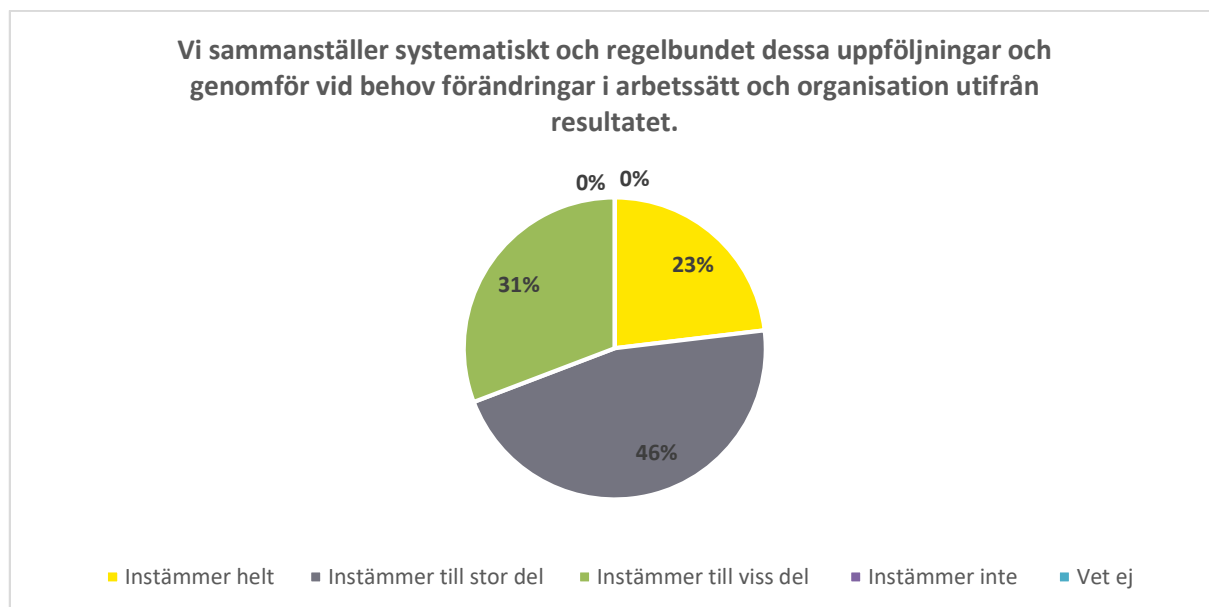
Den generella uppfattningen bland intervjuade är att verktyget är bra men också att mycket är nytt och ännu inte på plats. Bland annat uppges det ha varit problem att integrera verktyget med den befintliga lärplattformen. Därtill framkommer det i intervjuer att pandemin har påverkat arbetet med att skapa rutiner och strukturer för implementering, samt att rektorerna inte kommit igång med analysen på det sätt som förespråkas.

### 2.1.2. Enkätresultat avseende läs- och skrivförmåga

Av enkätsvaren framgår att samtliga svarande skolledare instämmer helt eller till stor del i att det sker en systematisk och regelbunden uppföljning av elevernas läs- och skrivförmåga.

Skolledarna har även svarat på ett påstående rörande sammanställningar av uppföljning rörande elevers läs- och skrivförmåga. Störst andel har svarat att de instämmer till stor del i att sammanställningar genomförs och att detta leder till förändringar i arbetssätt och organisation. Ungefär en tredjedel har svarat att de instämmer till viss del.

Graf 1: Enkätresultat uppföljning läs- och skrivförmåga



### 2.1.3. Bedömning

Vi bedömer att det till viss del sker uppföljning av insatser i förhållande till elevers läs- och skrivförmåga. Vi bedömer att det är positivt att nämnden investerat i ett kartläggningsverktyg och lagt resurser på implementering av detta. Ett sådant verktyg samlar in betydelsefull information till nämnd och förvaltning i realtid, vilket innebär en konkret sammanställning av en av de viktigaste förutsättningarna för eleverna: en tillräcklig läsförmåga. Vi bedömer dock att det kvarstår arbete med att få verktyget att fungera fullt ut, samt att en fullgod användning också förutsätter att såväl rektorer som förvaltning och nämnd analyserar resultaten och löpande arbetar för att åtgärda de behov som identifieras: såväl på individnivå som på gruppnivå.

Vi ser också att det finns betydande variationer mellan skolorna. Dessa variationer bekräftas av resultaten kring läs- och skrivförmåga, där det bedömda stödbehovet hos eleverna varierar till att omfatta mellan 19 till 56 procent av eleverna, det vill säga en variation på hela 37 procent mellan skolorna. Vi återkommer senare i rapporten till huruvida vi bedömer att det påverkar

likvärdigheten skolorna emellan, men kan redan här konstatera att det är bekymmersamt med så påtagliga skillnader.

Slutligen vill vi framhäva att vi ser bekymmersamt på de skolresultat som sammantaget uppvisas på de kommunala grundskolorna i Strängnäs kommun, kommunen ligger långt under rikssnittet vad gäller måluppfyllelse och behörighet för både årskurs 6 och årskurs 9. Totalt är endast strax över 60 procent av eleverna i årskurs 9 behöriga till gymnasiets yrkesprogram, vilket innebär att 40 procent av eleverna läsåret 2019/20 inte ens uppfyllde grundläggande behörighet när de avslutade årskurs 9.

## **2.2. Organisering av stödfunktioner**

### **2.2.1. Den centrala barn- och elevhälsan**

Av arbetsplanen för den centrala barn- och elevhälsan för läsåret 2020/2021 framgår att den centrala barn- och elevhälsan (CBEH) är en samlad resurs som finns som stöd för kommunala för- och grundskolor, grund- och gymnasiesärskola, resursskola samt kommunens gymnasieskola.

Den centrala barn- och elevhälsan kompletterar skolornas lokala elevhälsa. I CBEHs arbetsplan finns yrkesbeskrivningar för varje yrkeskategori. CBEH har beredningsansvar för ansökningar om tilläggsbelopp, mottagande till grundsärskola, bestämmande av målgrupp inför gymnasiesärskolan samt antagningen till resursskolan. Av intervjuer framgår att CBEH också har en beredningsgrupp till vilken skolor kan skicka in uppdrag och ansökan om externt stöd. Beredningsgruppen hanterar även ansökning om tilläggsbelopp samt mottagande i sarskola. Skolenheterna kan vid behov ta del av CBEH:s resurser och kompetenser<sup>2</sup>. Till hösten 2021 kommer även kurator att erbjudas.

Kommunen fick under våren 2020 ett föreläggande från Skolinspektionen avseende bland annat tillgång till skolpsykolog på en av grundskolorna. Skolinspektionen gjorde bedömningen att skolpsykolog inte hann med det främjande och förebyggande arbetet i tillräcklig utsträckning. Detta föranledde rekrytering av en PTP<sup>3</sup>-psykolog som påbörjade sin tjänst i juni 2020 varpå det numera finns 1,8 årsarbetande skolpsykolog på CBEH. Av intervju med chef för CBEH framkommer att det finns behov av tre skolpsykologer för att kunna arbeta mer hälsofrämjande och förebyggande. Det uppges vara svårt att rekrytera psykologer.

I CBEHs arbetsplan finns följande mål för läsåret 2020/2021:

- ▶ Öka tillgängligheten
- ▶ Få ett ökat samarbete och uppföljning med resursskolan
- ▶ Förenkla och effektivisera handläggningen av tilläggsbelopp
- ▶ Skapa ett årshjul för aktiviteter och insatser
- ▶ Skapa ett fungerande ledningssystem för elevhälsans medicinska insats
- ▶ Hålla i utbildningsinsatser för att öka kompetensen i kommunens verksamheter

Till varje mål finns ett antal aktiviteter kopplade.

Vid intervjuer uppges att samarbetet mellan de lokala elevhälsoteamen och CBEH har förbättrats det senaste året. Det finns nätverk för specialpedagoger, kuratorer och skolsköterskor. Vid nätverksträffarna, som äger rum en gång i månaden, möts samordnande

---

<sup>2</sup> Skolläkare, skolpsykologer, skolsköterskor, samordnande kurator, central specialpedagog och specialpedagog/utvecklingsledare förskola.

<sup>3</sup> Praktisk tjänstgöring för psykologer

representanter från CBEH (exempelvis samordnande skolsköterska och samordnande kurator) och de lokala elevhälsoteamen.

Träffarna syftar till kompetensutveckling och att diskutera gemensamma utvecklingsområden. I intervjuer uppges att det finns en avsaknad av analys över hur elevhälsoarbetet sker på respektive skolenhet för att säkerställa likvärdighet.

Av intervju framgår att chef för CBEH deltar på rektorernas verksamhetsmöten. På mötena finns elevhälsan som en stående punkt. Fyra elevhälsoeftermiddagar är planerade per läsår där elevhälsoteam från samtliga kommunala skolor möts för gemensam kompetensutbildning och erfarenhetsutbyte. CBEH planerar och organiserar dessa dagar.

### 2.2.2. Den lokala elevhälsan

Den lokala elevhälsan på skolorna är organiserad i team som träffas regelbundet. Vid intervju framkommer att kommunen har haft ett pilotprojekt rörande ett digitalt stöd för elevhälsan, PMO. De som har testat verktyget uppges att det utgjort ett gott stöd i planering av insatser samt att det har underlättat möjligheten att följa specifika elevärenden.

Generellt uppges i intervjuer att det är en fördel för skolorna att ha tillgång till både specialpedagog och speciallärare. I intervjuer framkommer att vissa skolor har större behov av resurspersoner och tilläggsbelopp. Samtliga behov har dock inte kunnat mötas på grund av en begränsad budget.

Vissa intervjuade uppges att det finns ett behov av att diskutera likvärdighet i större utsträckning än vad som sker idag. Ett exempel på detta är att det saknas analyser över eventuella skillnader i skolornas tillgång till elevhälsopersonal. Vidare uppges i intervjuer att det har identifierats utvecklingsområden inom hela skolorganisationen avseende följsamhet till rutiner.

Tabell 2. Fördelning elevhälsopersonal

Skola	Antal elever läsåret 19/20	EHT årsarbetare <sup>4</sup> (varav specialpedagog/ speciallärare)	Elever per årsarbetare EHT	Elever per specialpedagog/ speciallärare
Finningseskolan F-3	351	4,2 (3)	84	117
Karinslundsskolan F-6	132	3,1 (2,3)	43	57
Mariefreds skola F-9	690	9,6 (5,5)	72	125
Paulinska skolan 4-9	570	8 (5)	71	114
Stallarholmsskolan F-6	228	4 (3)	57	76
Vasaskolan F-3	248	4,75 (4)	52	62
Åkerskolan F-9	462	4,6 (2,6)	100	177
<b>Totalt /genomsnitt</b>	<b>2681</b>	<b>34,25 (25,4)</b>	<b>78</b>	<b>106</b>

<sup>4</sup> I uppgifterna har rektor och biträdande rektor inte ingått. Följande yrkeskategorier finns representerade: specialpedagog, speciallärare, kurator, skolsköterska, socialpedagog och studie- och yrkesvägledare.

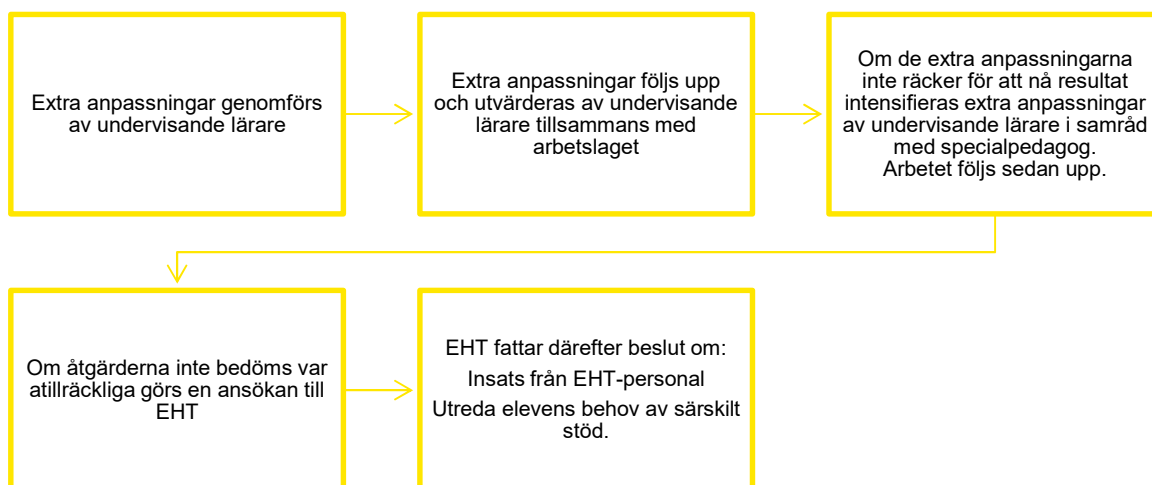
I ovan tabell redovisas antal årsarbetare i respektive lokala elevhälsoteam (EHT)<sup>5</sup> varav antal årsarbetande speciallärare och specialpedagoger inom parentes. Därtill redovisas ett snitt över antal elever per årsarbetare och snitt över antal elever per specialpedagog och speciallärare. Snitten redovisar tätheten avseende elevhälsopersonalen och speciallärare/specialpedagog på respektive skola och totalt för de kommunala grundskolorna.

Karinslundsskolan och Vasaskolan har högst täthet, vilket innebär lägst antal elever per elevhälsopersonal. Omvänt är tätheten lägst på Åkerskolan och Finningeskolan. Snittet för speciallärare/specialpedagog visar motsvarande att Karinslundsskolan och Vasaskolan har lägst antal elever per stödfunktion. Mariefreds skola och Åkersskolan har högst antal elever per stödfunktion.

### 2.3. Processer och rutiner för arbete med elever i behov av särskilt stöd

Det finns en central process för elevhälsogången som beskriver vilka åtgärder som ska vidtas när en elev riskerar att inte nå kunskapskraven eller om det uppmärksammas andra svårigheter. Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven införs följande åtgärder i följande steg,

#### Illustration 1. Process elevhälsogången



Av intervju framkommer att det är svårt att tillämpa processkartan och rutiner i verksamheten samt att arbetet inte är likvärdigt mellan skolorna. Varje moment tar mycket tid och det finns inte tid att tillämpa rutinerna som det är tänkt.

Vid intervjuer framkommer att extra Anpassningar i flera fall kan vara insatser som kommer hela klasser till godo. Istället för att ha flera extra Anpassningar för olika individer görs då mer generella Anpassningar som kan gynna flera elever i klassen. Åtgärdsprogram sätts in om de extra Anpassningarna inte räcker för att elevens behov ska mötas. Programmen tas fram av lärare och specialresurser så som specialpedagog eller speciallärare. Som stöd finns framtagna mallar och blanketter för pedagogisk utredning, dokumentation över extra

<sup>5</sup> Rektor och biträdande rektor är inte inräknade.



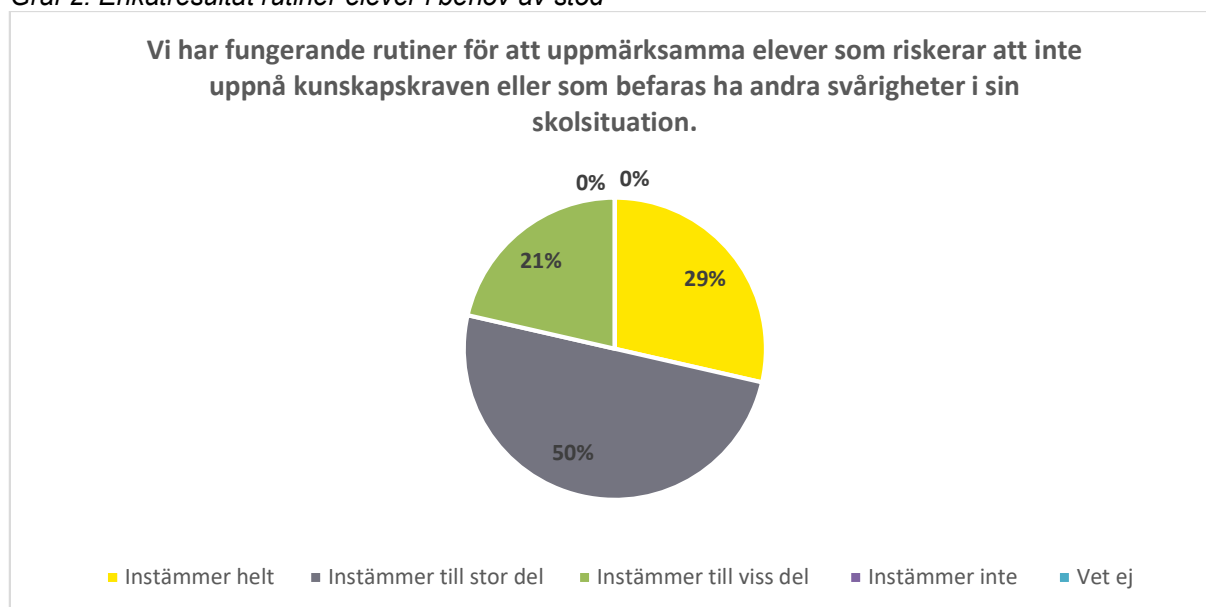
anpassningar och beslut om åtgärdsprogram. Enligt uppgift finns en gemensam riktlinje att åtgärdsprogram ska upprättas om elevens behov av stöd överstiger tre månader.

Vidare framkommer vid intervjuer att antalet åtgärdsprogram varierar mellan skolorna, där bland annat Finningesskolan utmärker sig med ett högt antal i jämförelse med andra skolor. I flera intervjuer uppges att det finns en brist på resurser, vilket påverkar arbetet med särskilt stöd. Bland annat nämns att det finns situationer då skolorna undviker att utforma åtgärdsprogram och istället återinför extra anpassningar. Därtill uppges att det händer att de undviker att besluta om åtgärdsprogram om de upplever att det inte finns möjlighet att ge eleven det stöd som behövs.

### 2.3.1. Enkätresultat kring rutiner

I nedan graf presenteras svarsfördelning avseende i vilken utsträckning skollära upplever att det finns rutiner för att uppmärksamma elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven eller har andra svårigheter i sin skolsituation. Som framgår av svaren upplever majoriteten att det finns fungerade rutiner. Inga skollära har angett att de inte instämmer alls.

Graf 2: Enkätresultat rutiner elever i behov av stöd



När det kommer till anpassningar och åtgärder har 71 procent angett att de instämmer helt eller till stor del i att det finns fungerande rutiner för hur samarbetet mellan elevhälsan och lärarna ska se ut vid utredning av elevs eventuella behov av särskilt stöd.

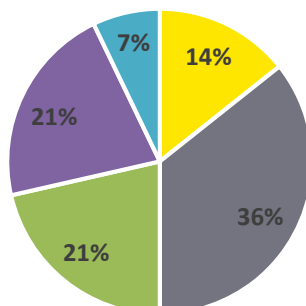
Ett påstående i enkäten berör specifikt nyanlända elevers lärande och anpassning av undervisningen efter elevernas behov. I grafen nedan framgår fördelningen av svaren på påståendet rörande nyanländas lärande. Svaren är spridda, men störst andel har svarat att de instämmer till stor del (36 procent). Totalt har 42 procent svarat att de instämmer till viss del eller inte instämmer.

Vid intervjuer framkommer att det saknas ett fullgott arbete med nyanlända elever och deras kunskaper i svenska. Det framkommer även att det finns en uppfattning att denna elevgrupp inte får det stöd de behöver.

Graf 3: Enkätresultat nyanlända elever



Vi arbetar systematiskt med nyanlända elevers lärande för att säkerställa att undervisningen anpassas efter elevernas behov.

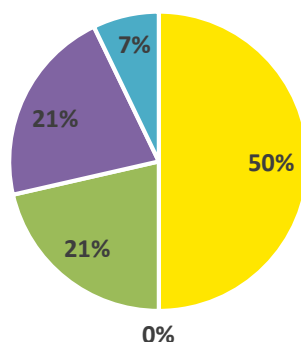


■ Instämmer helt ■ Instämmer till stor del ■ Instämmer till viss del ■ Instämmer inte ■ Vet ej

57 procent instämmer helt i påståendet att åtgärdsprogrammen utformas så att det tydligt framgår att ansvaret för genomförandet av stödåtgärderna ligger på skolan. Dock är svaren något skilda när det kommer till rutiner för att informera elever och vårdnadshavare om rätten att överklaga åtgärdsprogram och anpassad studiegång. I grafen nedan framgår svarsfördelningen.

Graf 4: Enkätresultat rutiner vårdnadshavare

Vi har fungerande rutiner för att informera elever och vårdnadshavare om rätten att överklaga åtgärdsprogram, särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning och anpassad studiegång



■ Instämmer helt ■ Instämmer till stor del ■ Instämmer till viss del ■ Instämmer inte ■ Vet ej

Hälften av de svarande instämmer helt i att det finns rutiner för att informera om rätten att överklaga, resterande har svarat att de instämmer till viss del eller att de inte instämmer. När det kommer till uppföljning och utvärdering av åtgärder uppger 79 procent att de instämmer helt i påståendet att detta sker kontinuerligt. 21 procent instämmer till viss del.

### 2.3.2. Uppföljning av särskilt stöd

Nämnden upprättar årligen en årsrapport där det ekonomiska utfallet analyseras och nämndens övergripande måluppfyllelse behandlas. Vidare utarbetas en årlig kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning för nämndens samtliga skolformer. Det framgår av

kvalitetsrapporten att elever i behov av särskilt stöd ökar. Vidare framgår att elevhälsoarbetet och arbetet med anpassningar och särskilt stöd behöver analyseras djupare för att kunna ge mer underlag för resultatförbättring.

Enligt den gemensamma elevhälsoprocessen ska åtgärdsprogrammen utvärderas inför eventuellt beslut om avslut eller fortsatt arbete. I enkäten har 78 procent av skolledarna uppgett att de instämmer helt eller till stor del i att åtgärder för särskilt stöd utvärderas och följs upp kontinuerligt. Vid intervjuer framkommer dock att det finns indikationer på att åtgärdsprogram inte alltid följs på grund av avsaknad av resurser.

Under 2020 genomförde Skolinspektionen tillsyn på en av kommunens skolor. Skolinspektionen påtalade flera brister varav en del avsåg extra anpassningar och särskilt stöd. Kritik riktades mot att det saknades utredningar avseende elever som inte uppnår kunskapskraven. Därtill framkom att det fanns elever som hade ett konstaterat behov av särskilt stöd men som saknade åtgärdsprogram. Vidare påtalade Skolinspektionen att det fanns brister i arbetet med att följa upp och utvärdera elevers stödåtgärder.

### **2.3.3. Samverkan med socialtjänst och andra aktörer**

Under våren 2021 har varje skolenhet fått en kontaktperson inom socialtjänsten i syfte att få en bättre återkoppling kring orosanmälningar och även för att ge råd till skolpersonal. I intervjuer uppges att samverkan på så vis har förbättrats i hög grad.

Det har skapats ett skolsocialt stödteam<sup>6</sup> i kommunen. Teamet är en förbyggande verksamhet som syftar till att bidra till en ökad samverkan mellan socialtjänst och skola. Målet för teamet är att stödja barn och ungdomar i riskzon för en negativ utveckling genom att barn och unga ska ta del av tidiga samordnade insatser för att kunna fullgöra grundskolan med godkända betyg. Det skolsociala stödteamet är också behjälpligt vad gäller elever med hög frånvaro.

Utbildningskontoret och socialkontoret ingår också i gemensam samverkan med regionen, vilken benämns Vardagsnära insatser i tydlig samverkan (VITS). Syftet med samverkan är att möjliggöra en gemensam diskussion mellan olika aktörer avseende insatser för barn och ungdomar.

I VITS skola finns följande verksamheter representerade:

- ▶ Elevhälsa
- ▶ BUP
- ▶ Habilitering
- ▶ Utbildning
- ▶ Socialtjänst

Enligt intervju sker möten inom VITS en gång per månad. Skola och förskola kan anmäla ärenden till möten. Inför möten ska vårdnadshavares samtycke inhämtas för att aktörerna ska kunna diskutera ärendet i grupp.

### **2.3.4. Bedömning**

Vår bedömning är att det inte fullt ut finns en ändamålsenlig organisation enligt skollagens krav i förhållande till de behov som finns. I intervjuer och enkät framkommer att elevers stödbehov inte kan tillgodoses på grund av resursbrist, och i något fall uppges det till och med att resursbrist påverkar huruvida åtgärdsprogram upprättas eller inte.

---

<sup>6</sup> Projektet beskrivs i "Projektplan för TSI Grund 2021–2023"

Vi ser att det finns en stor variation i antalet upprättade åtgärdsprogram mellan skolorna. Vi har inte kunnat få in en sammanställd lista över samtliga skolor, men vid de tre skolor vi genomfört intervjuer framkommer betydande variationer kring antalet upprättade åtgärdsprogram. Variationer behöver i sig inte vara problematiskt, men då variationerna inte korrelerar med skolornas socioekonomiska index och elevernas måluppfyllelse, bedömer vi att det finns en hög risk att det finns en bristande likvärdighet mellan skolorna.

Vi ser att arbetet under det senaste året har utvecklats då det har tagits fram nya rutiner och processer kring elevhälsa och elever i behov av särskilt stöd. Vi bedömer det som positivt, men vill uppmärksamma risken för att arbetet blir verkningslöst om processerna och rutinerna inte tillämpas.

Av nämndens upprättade kvalitetsrapport framgår att elever i behov av särskilt stöd ökar samt att elevhälsoarbetet och arbetet med anpassningar och särskilt stöd behöver analyseras djupare för att kunna ge mer underlag för resultatförbättring. Det finns inte i dagsläget förvaltningsgemensam uppföljning av åtgärdsprogram och särskilt stöd. Vi instämmer i detta, och bedömer med utgångspunkt i detta samt det vi angett ovan att det inte i tillräcklig grad sker uppföljning av åtgärderna och det särskilda stödet.

## **2.4. Skolnärvaro**

### **2.4.1. Riktlinjer och rutiner skolnärvaro**

Utbildningskontoret har en riktlinje för skolpliktsbevakning där det framgår att statistik avseende närvaro/frånvaro ska rapporteras till nämnden i samband med delårs- och helårsredovisning. Följande statistik delges nämnden:

- ▶ Närvaro och frånvaro (%)
- ▶ Ogiltig frånvaro (%)
- ▶ Antal inkomna anmälningar om hög frånvaro

Vidare framgår det av riktlinjen vilket ansvar som åligger respektive skolenhet och ytterst rektor i fråga om skolpliktsbevakning. Avseende anmälan om hög frånvaro ska sådan ske om en elev är frånvarande 30 procent under de senaste fyra månaderna. Om en elev är frånvarande 40 procent under de senaste fyra månaderna ska detta anmälas till utbildningskontoret och en utredning ska genomföras. Utöver riktlinje för skolpliktsbevakning har utbildningskontoret även en riktlinje för ökad skolnärvaro, rutin för ökad skolnärvaro samt processkarta för ökad skolnärvaro.

Grundskolorna ska ha regelbundna avstämningar av frånvaro två gånger per hösttermin och tre gånger per vårtermin. Rektor gör anmälan till socialtjänsten vid hög frånvaro. Rektor ansvarar för att det på skolan bedrivs ett aktivt arbete för att främja närvaro. Rutin för ökad skolnärvaro beskriver vilka funktioner som har ansvar för bland annat uppföljning av frånvaro och anmälan av frånvaro. Det framgår även när och hur enkel och fördjupad kartläggning av skolfrånvaro ska ske. Det framgår vidare en rutin för hur utredning, åtgärder och anmälan av hög skolfrånvaro till huvudmannen ska ske. En processkarta illustrerar hanteringen i olika steg.

Av intervju framgår att det är svårt att följa processkartan och blanketterna för enkel och fördjupad kartläggning av skolfrånvaro. Innehållet uppges vara av god kvalitet, men i praktiken är dokumenten svåra att följa. I den tidigare rutinen utgick arbetet från elevens procentuella frånvaro. I den nuvarande rutinen ska istället antal frånvarotillfällen följas upp, vilket innebär att en hög procentuell frånvaron kan missas. Det finns enligt uppgift sådana elever med hög frånvaro som inte har rapporterats upp till central nivå. Av nämndens uppföljning av

internkontroll för 2020 framgår att frånvaro inte rapporteras i enlighet med rutinen samt att rutinen upplevs vara för omfattande.

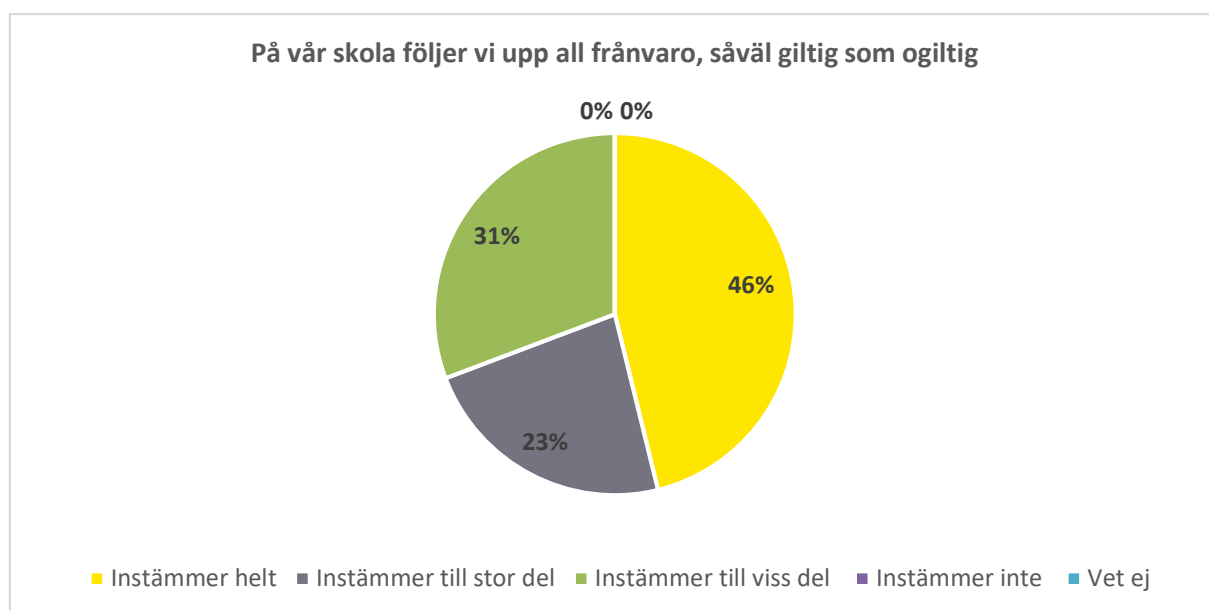
Inom ramen för granskningen har frånvarostatistik från tre skolor presenterats. Här omnämner vi dem som skola 1, 2 och 3 för att inte särskilt peka ut dessa tre skolor. Under januari-mars 2021 har 12 procent av eleverna på skola 1 varit frånvarande över 30 procent av skoltiden. På skola 2 visar motsvarande statistik att 2 procent varit frånvarande i samma omfattning och på skola 3 var det 4 procent av eleverna som var frånvarande 30 procent. Vidare var 2,7 procent av eleverna på skola 1 frånvarande mer än 50 procent av skoltiden. Frånvarostatistiken kan till viss del förklaras av den pågående pandemin vilket har påverkat elevernas närvaro i skolan.

I enkäten framhålls att det saknas ett centralt stöd för åtgärder vid så kallade ”hemmasittare”. I intervjuer uppges dock att det nyinrättade skolsociala teamet (se avsnitt 2.3.3) har kunnat bistå enheterna med stöd rörande detta.

## 2.4.2. Enkätresultat

Nästan hälften av skolledarna instämmer helt i påståendet att det finns rutiner för att följa upp skolfrånvaron. En tredjedel har dock svarat att de instämmer till viss del.

Graf 5: Enkätresultat uppföljning frånvaro

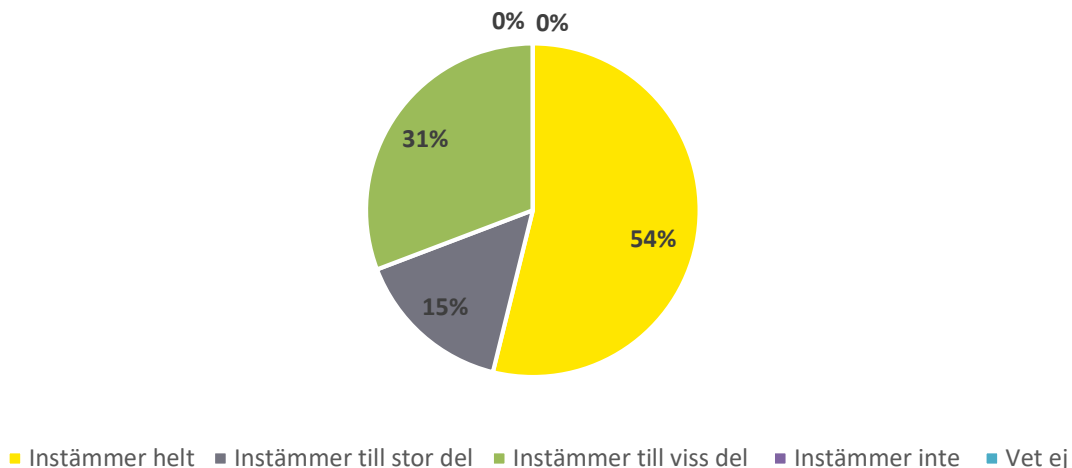


Vidare instämmer samtliga helt eller till stor del i att det finns rutiner för att uppmärksamma när elever är frånvarande. Gällande rutiner för samarbete mellan elevhälsan och lärare vid utredning av elevers frånvaro uppges 46 procent att de instämmer helt i påståendet att det finns fungerande rutiner. Ungefär en tredjedel uppges att de instämmer till viss del i att det finns fungerande rutiner.

När det kommer till huvudmannens uppföljning av skolfrånvaron uppges 54 procent att de instämmer helt i påståendet att det finns fungerande rutiner. Även i detta fall har en tredjedel svarat att de instämmer till viss del.

Graf 6: Enkätresultat rutiner uppföljning frånvaro huvudman

I vår kommun har vi fungerande rutiner för att underrätta huvudmannen om elever med skolfrånvaro



### 2.4.3. Bedömning

Vi bedömer att nämndens uppföljning gällande omfattande skolfrånvaro inte är fullt ut tillräcklig. I intervjuer framkommer att det finns svårigheter kring frånvarouppföljningen, som riskerar att göra att elever missas. Också nämndens uppföljning av internkontroll för 2020 styrker att frånvaro inte rapporteras i enlighet med rutinen samt att rutinen upplevs vara för omfattande.

Avseende de åtgärder som sätts in kan vi inte utifrån det underlag vi samlat in bedöma frågan fullt ut. Vi ser dock att det finns ett nyligen infört skolsocialt team (se avsnitt 2.3.3), vilket vi bedömer som positivt, likväl som att det framkommer att samverkan med socialtjänsten förbättrats och upplevs som god.

## 2.5. Resursfördelning

### 2.5.1. Resursfördelningsmodell

Resursfördelningsmodellen består av tre huvuddelar:

- ▶ Kommungemensamma kostnader
- ▶ Tilläggsbelopp
- ▶ Grundbelopp
  - Strukturdel
  - Grunddel

Grundbeloppets grunddel innefattar budgeterade kostnader per elev och summan viktas beroende på stadier. Viktningen baseras på föregående års resursfördelning och omfattningen är olika beroende på vilken kostnad som avses. Nedan visas ett exempel på hur kostnader för elevhälsa viktas inom grundskolan,

Tabell 3: Viktning kostnad resursfördelning

Kostnad	Årskurs 1-3	Årskurs 4-6	Årskurs 7-9
Elevhälsa	1,4	1,6	1,7

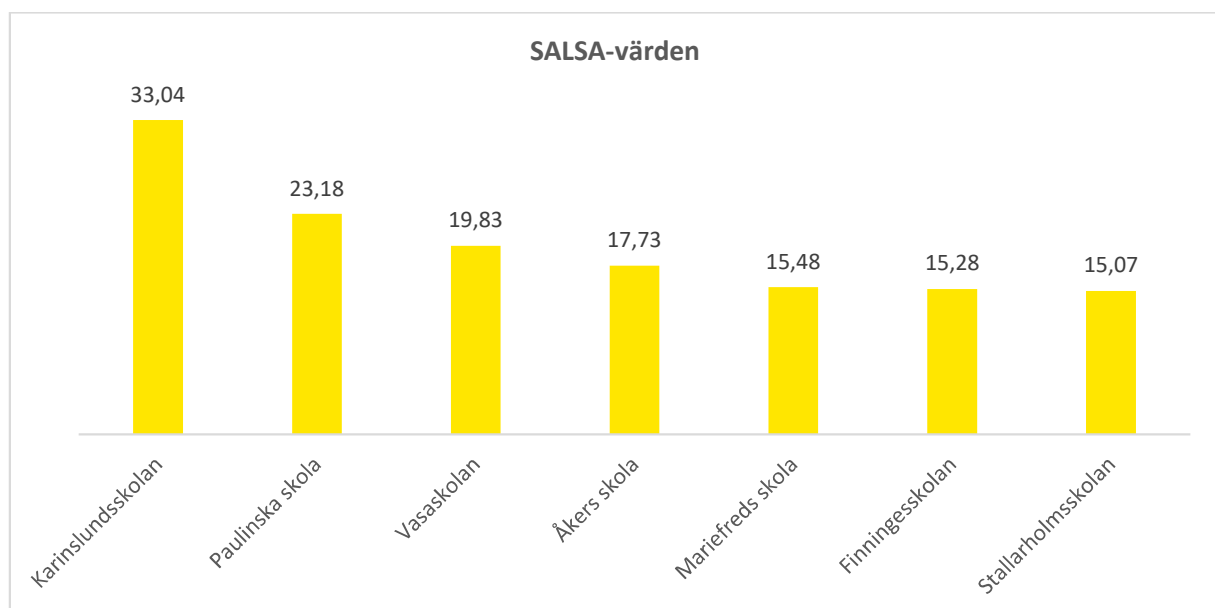
Den andra delen av grundbeloppet utgörs av strukturdelen som baseras på data från SCB avseende följande variabler:

- ▶ Kön
- ▶ Nyligen invandrad
- ▶ Högsta utbildning för vårdnadshavare
- ▶ Ekonomiskt bistånd
- ▶ Bor med en eller båda vårdnadshavarna

Dessa bakgrundvariabler ska sammantaget prognosticera andelen barn och elever per enhet som inte förväntas nå målen. Sammanvägningen av bakgrundsvariablerna benämns SALSA-värde. Sammansättningen av SALSA-värdet framgår inte av upprättade riktlinjer.

Den totala strukturdelen utgör 9 procent av grundbeloppet, vilket motsvarar 38,7 mnkr. Enligt tjänsteskrivelse rörande resursfördelningen 2021 har strukturdelen för 2021 beräknats utifrån data från 2019 eftersom SCB inte levererat data från år 2020. Vidare framgår att det planeras att genomföras en utvärdering av resursfördelningsmodellen under år 2021. I nedan graf presenteras SALSA-värdet för de kommunala grundskolorna för år 2020 och 2021.

Graf 7: Fördelning SALSA-värden



I nämndens årsrapport för 2020 framgår att skolor med socioekonomiska utmaningar, som får en högre tilldelning enligt SALSA, inte generellt uppnår ett högre modellberäknat värde<sup>7</sup>. Vidare framgår att enheter med få socioekonomiska utmaningar också har svårigheter att uppnå det modellberäknade värdet. I årsrapporten framgår att arbetet med att skapa en transparens och träffsäkerhet i resursfördelningen ska fortsätta, samt att uppföljning av kunskapsresultat i jämförelse med ekonomisk tilldelning ska genomföras.

<sup>7</sup> Det modellberäknade värdet innebär den måluppfyllelse som bör uppnås när socioekonomiska variabler tas i beaktande.

Det tilldelas en särskild ersättning avseende nyanlända elever för att täcka kostnader för studiehandledning och undervisning i svenska som andraspråk. Beloppet tilldelas i olika nivåer och avgörs av elevens ursprungsland<sup>8</sup> och årskurs vid inskrivning.

Vid intervjuer framkommer att det finns enheter som går med underskott och enheter som upplever att de är i behov av mer resurser. Samtidigt finns enligt uppgift krav på besparingar. På en skola pågår en genomlysning av underskottet och de intervjuade uppger att det finns en oro för att man kommer behöva skära ner på personalen. Vissa intervjuade ser utmaningar med att organisera och planera verksamheten utifrån den tilldelning som sker via modellen.

### 2.5.2. Tilläggsbelopp

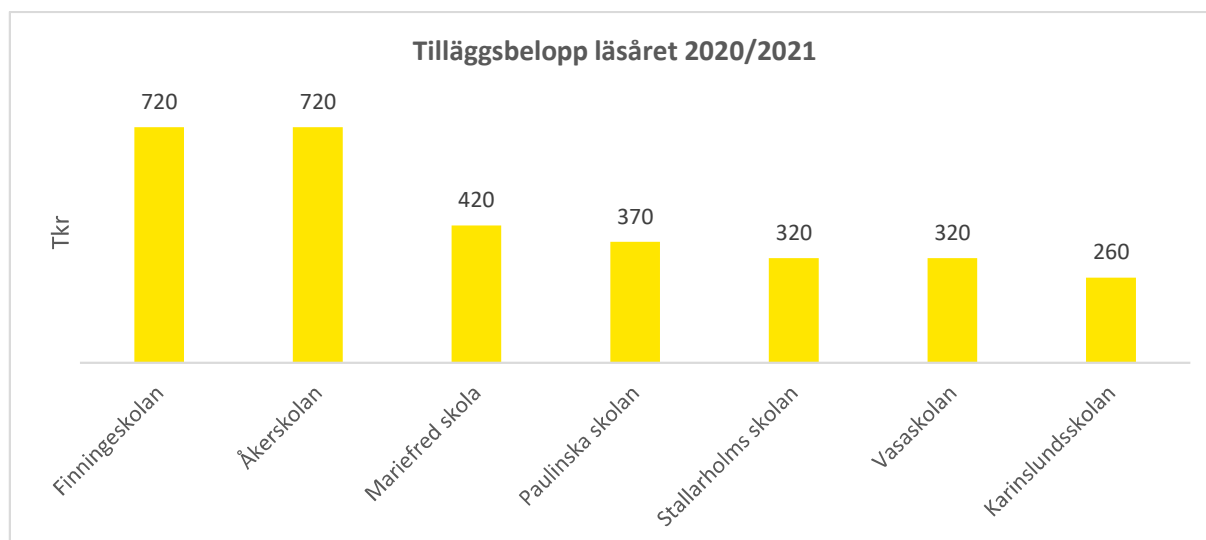
Enheterna har möjlighet att ansöka om tilläggsbelopp för extraordinärt stöd, modersmålsundervisning och lovskola. Det finns en upprättad riktlinje för ansökan om tilläggsbelopp. Av riktlinjen framgår att ansökan ska ske genom upprättad blankett. Därutöver ska kartläggningar, utredningar, eventuella anpassningar och/eller åtgärdsprogram samt en kostnadsuppskattning framgå av ansökan.

CBEH hanterar inkomna ansökningar om tilläggsbelopp. Enligt riktlinjen prövas och bedöms ansökan baserat på följande:

- ▶ Tillhör barnet/eleven målgruppen?
- ▶ Uppfylls kriterierna?
- ▶ Handlar det om extraordinära insatser eller "vanligt" särskilt stöd?
- ▶ Är insatserna rimliga i förhållande till stödbehovet?
- ▶ Är kostnadsbedömningen rimlig?

Under läsåret 2020/2021 har totalt 3,1 mnkr i tilläggsbelopp beviljats för de kommunala grundskolorna. I grafen nedan framgår hur beloppen är fördelade mellan enheterna. I intervjuer framkommer att det inte finns tillräckligt med resurser i förhållande till de ansökningar som inkommer och behov som finns. Det uttrycks i samband med detta också en problematik kring att vissa skolor är bättre på att fylla i ansökningarna kring tilläggsbelopp, och att det kan påverka tilldelningen.

Graf 8: Fördelning tilläggsbelopp



<sup>8</sup> Modellen särskiljer ursprungsland baserat på Human Development Index (HDI).

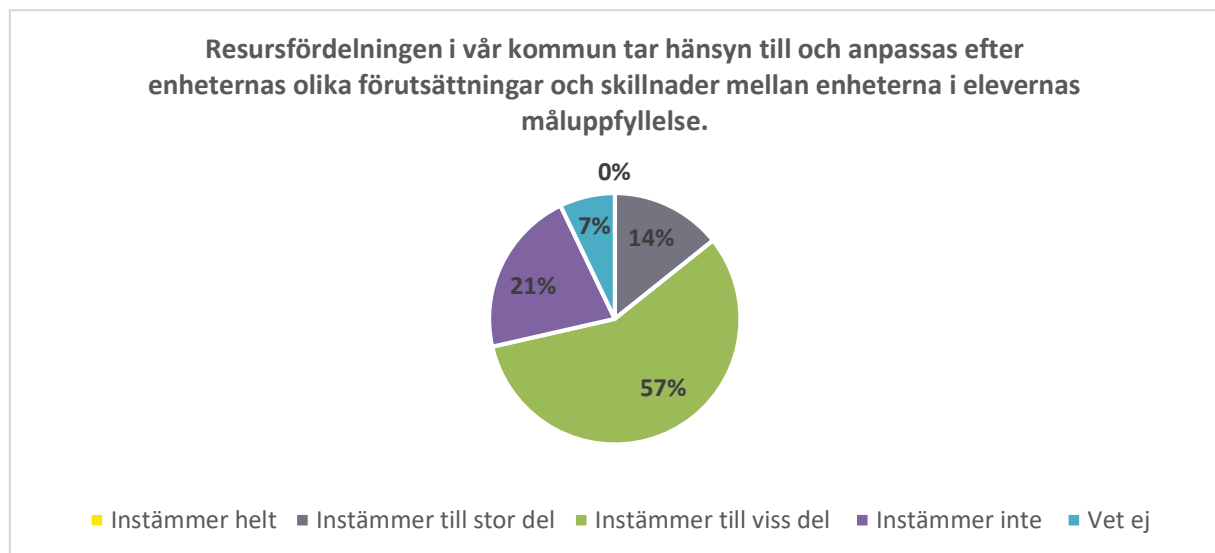
Finningskolan och Åkerskolan är de skolor som tilldelats tilläggsbelopp för flest elever. Tillsammans utgör detta knappt hälften av den totala tilldelningen till de kommunala skolorna.

Under våren 2020 inkom 127 tilläggsbeloppsansökningar<sup>9</sup>, vilket var en kraftig ökning i jämförelse med föregående år. Detta medförde att handläggningstiden i vissa fall blev oacceptabelt lång. På grund av detta sammankallades representanter från CBEH och administrationen på utbildningskontoret för att se över handläggningsrutinerna. Detta har utmynnat i ett förslag som planeras att konkretiseras under hösten 2021.

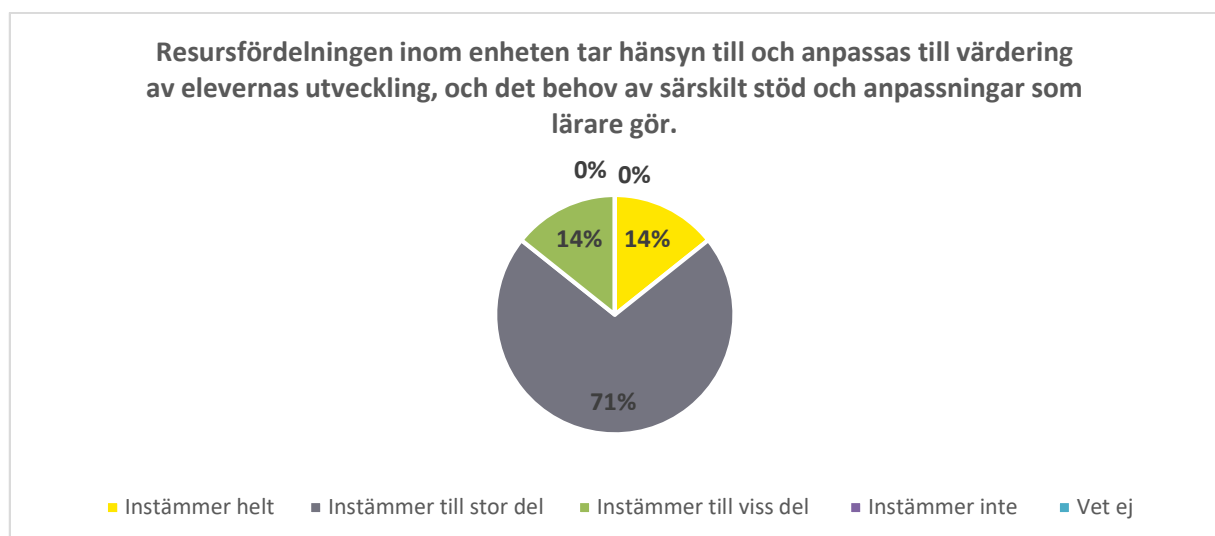
### 2.5.3. Enkätresultat

Två påståenden i enkäten berör om resursfördelningen. I nedan grafer framgår svarsresultatet för de två påståendena.

Graf 9: Enkätresultat resursfördelning övergripande



Graf 10: Enkätresultat resursfördelning inom enheten



<sup>9</sup> Ansökningarna avser både kommunala och fristående för- och grundskolor.



En majoritet av skollära (71 procent) instämmer helt i att resursfördelningen inom enheten, det vill säga den fördelning som skollären gör av tilldelade medel, tar hänsyn till elevernas utveckling och eventuella behov av särskilt stöd. Däremot är det ingen som instämmer helt i påståendet att den övergripande resursfördelningen i kommunen tar hänsyn till enheternas olika förutsättningar och skillnader i elevernas måluppfyllelse. 57 procent instämmer till viss del i påståendet och 21 procent instämmer inte alls.

Skollära har även haft möjlighet att lämna fritextsvar i enkäten. Gällande resursfördelningen har flera kommenterat att denna inte utgår från faktisk måluppfyllelse utan baseras på SALSA-värdet. Vidare framgår av kommentar att stödjande insatser kan vara svåra att genomföra eftersom det saknas en flexibilitet i resursfördelningssystemet. Därutöver upplevs det finnas en kultur där elevers behov ställs mot varandra, vilket riskerar att leda till att den enskildes behov inte blir avgörande för tilldelning av extra medel.

#### **2.5.4. Bedömning**

Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga resurser allokerade till elever i behov av särskilt stöd. Nämnden använder sig av en socioekonomisk fördelningsmodell, vilket i grunden är positivt. Det finns dock ett stort behov av att se över hur det ekonomiska utfallet blir för skolorna. Fördelningsnyckeln baseras på äldre data, och det finns indikationer på att det blir stora skillnader på resurstilldelningen från skola till skola (det vill säga så kallad elevpeng). Också enkätresultatet styrker detta, där sammanlagt 78 procent av skollära endast till viss del eller inte alls instämmer i påståendet att resursfördelningen anpassas efter enheternas olika förutsättningar och elevernas måluppfyllelse. Det framkommer därtill i uppföljningar att de så kallade SALSA-pengarna inte har gett effekt, vilket vi bedömer är problematiskt och bör följas upp.

### 3. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut har säkerställt en ändamålsenlig organisering avseende stödinsatser till elever.

Vi ser bekymmersamt på de skolresultat som sammantaget uppvisas på de kommunala skolorna i Strängnäs kommun, kommunen ligger långt under rikssnittet vad gäller måluppfyllelse och behörighet för både årskurs 6 och årskurs 9. Totalt är endast strax över 60 procent av eleverna i årskurs 9 behöriga till gymnasiets yrkesprogram, vilket innebär att 40 procent av eleverna läsåret 2019/20 inte uppfyllde grundläggande behörighet när de avslutade årskurs 9. Detta kräver ett mycket strukturerat arbete för att uppnå förbättringar, något som vi inte ser tillräckliga indikationer på från huvudmannens sida i denna granskning.

Vi kan bland annat konstatera att det i intervjuer och enkät framkommer att elevers stödbehov inte kan tillgodoses på grund av resursbrist, att rektorerna inte upplever att resursfördelningen anpassas efter enheternas olika förutsättningar och elevernas måluppfyllelse, samt att det finns stora skillnader i hur många åtgärdsprogram som finns per skola samt hur stödresurserna är organiserade.

Nedan följer svar på samtliga av granskningens revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Svar
Finns en ändamålsenlig organisation utifrån skollagens krav och i förhållande till de behov som finns?	Nej. Vår bedömning är att det inte fullt ut finns en ändamålsenlig organisation enligt skollagens krav i förhållande till de behov som finns. I intervjuer och enkät framkommer att elevers stödbehov inte kan tillgodoses på grund av resursbrist, och i något fall uppges det till och med att resurser påverkar huruvida åtgärdsprogram upprättas eller inte. Vi ser också att det finns en stor variation i antalet upprättade åtgärdsprogram mellan skolorna.  Vi ser att det skett ett utvecklingsarbete under det senaste årets med nya rutiner och processer kring elevhälsa och elever i behov av särskilt stöd. Av intervjuer framkommer dock att det är svårt att tillämpa processkartan och rutiner i verksamheten samt att arbetet inte är likvärdigt skolorna emellan.
Finns tillräckliga resurser allokerade till elever i behov av särskilt stöd?	Nej. Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga resurser allokerade till elever i behov av särskilt stöd. Det finns ett stort behov av att se över hur det ekonomiska utfallet blir för skolorna. Enkätresultatet styrker detta, där sammanlagt 78 procent av skolledarna endast till viss del eller inte alls instämmer i påståendet att resursfördelningen anpassas efter enheternas olika förutsättningar och elevernas måluppfyllelse. Det framkommer därtill i uppföljningar att de så kallade SALSA-pengarna inte har gett effekt, vilket vi bedömer är problematiskt och bör följas upp.
Sker uppföljning av åtgärderna och det särskilda stödet? Vad visar dessa uppföljningar?	Nej. Av nämndens upprättade kvalitetsrapport framgår att elever i behov av särskilt stöd ökar samt att elevhälsoarbetet och arbetet med anpassningar och särskilt stöd behöver analyseras djupare för att kunna ge mer underlag för resultatförbättring. Vi noterar

	<p>också att det inte finns uppföljning av åtgärdsprogram och särskilt stöd centralt, vilket kan vara av betydelse då det finns indikationer på bristande likvärdighet.</p>
<p>Skер uppföljning av insatser i förhållande till elevers läs- och skrivförmåga?</p>	<p>Till viss del. Vi bedömer att det kvarstår arbete med att få det digitala verktyget att fungera fullt ut, samt att en fullgod användning också förutsätter att såväl rektorer som förvaltning och nämnd analyserar resultaten och löpande arbetar för att åtgärda de behov som identifieras: såväl på individnivå som på gruppnivå.</p> <p>Genom det digitala verktyget framkommer också att det bedömda stödbehovet hos eleverna varierar till att omfatta mellan 19 till 56 procent av eleverna, det vill säga en variation på hela 37 procent.</p>
<p>Är uppföljning och åtgärder tillräckliga vid omfattande skolfrånvaro?</p>	<p>Till viss del. Vi bedömer inte att uppföljningen är tillräcklig. I intervjuer framkommer att det finns svårigheter kring frånvarouppföljningen, som riskerar att göra att elever missas. Det framkommer också att det finns elever som har hög frånvaro som inte har rapporterats upp till central nivå. Också nämndens uppföljning av internkontroll för 2020 styrker att frånvaro inte rapporteras i enlighet med rutinen samt att rutinen upplevs vara för omfattande.</p> <p>Avseende åtgärder bedömer vi det dock som positivt att det finns ett nyligen infört skolsocialt team och att samverkan med socialtjänsten förbättrats och upplevs som god.</p>

## Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Utvärdera resursfördelningsmodellen (inklusive modellen och tilldelningen för tilläggsbelopp) med fokus på att säkerställa att samtliga enheter har tillräckliga resurser för att arbeta med elever i behov av särskilt stöd.
- ▶ Följa upp de stödbehov som finns på samtliga skolor, häri också hur många åtgärdsprogram som upprättas och om det svarar mot de behov som finns.
- ▶ Vid behov revidera rutiner för elever i behov av särskilt stöd, och därefter säkerställa att alla skolor arbetar enligt dessa och har förutsättningar att bedriva ett tillräckligt arbete.
- ▶ Säkerställa att det finns tydliga rutiner kring frånvarouppföljning, samt att frånvaro följs upp av nämnden.



Strängnäs den 9 juni 2021

Sara Shamekhi  
*EY*

Emmy Lundblad  
*EY*

## Källförteckning

### Intervjuade funktioner

- ▶ Skolledare Finningeskolan
- ▶ Skolledare Mariefreds skola
- ▶ Skolledare Stallarholmsskolan
- ▶ Specialpedagog på Finningeskolan
- ▶ Utvecklingsledare i specialpedagogik
- ▶ Speciallärare på Stallarholmsskolan
- ▶ Specialpedagog på Mariefreds skola
- ▶ Chef för CBEH
- ▶ Verksamhetschef grundskolan

### Dokument

#### *Elevhälsa*

- ▶ Arbetsplan för Strängnäs kommuns Centrala Barn- och Elevhälsa (Läsåret 2020/2021)
- ▶ Reviderad processkarta elevhälsogången -20
- ▶ Bild – Den lokala elevhälsan
- ▶ Bild – CBEH

#### *Frånvaro*

- ▶ Processkarta – Ökad skolnärvaro (2019)
- ▶ Riktlinjer för skolpliktsbevakning i Strängnäs kommun
- ▶ Riktlinjer för ökad skolnärvaro, beslutad 2019-08-10
- ▶ Rutin för ökad skolnärvaro, beslutad 2019-11-29
- ▶ Frånvarostatistik Finningeskolan, Mariefredsskolan, Stallarholmsskolan

#### *Uppföljning och verksamhetsplan*

- ▶ Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning. "Kunskap, utveckling och lärande 2020"
- ▶ Verksamhetsplan 2021–2023 Barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Årsrapport 2020 Barn- och utbildningsnämnden

#### *Måluppfyllelse*

- ▶ Årskurs 6
- ▶ Årskurs 9

### *Resursfördelning*

- ▶ Resursfördelning för barn- och utbildningsnämndens verksamhetsområde 2021
- ▶ Riktlinjer för resursfördelning för barn- och utbildningsnämnden
- ▶ Riktlinjer för tilläggsbelopp
- ▶ Uppföljning av tilläggsbelopp
- ▶ Resursfördelning 2021

### *Särskilt stöd*

- ▶ Blankett beslut om åtgärdsprogram
- ▶ Blankett extra anpassningar
- ▶ Blankett pedagogisk utredning

## Bilaga 1. Enkätfrågor

Hej!

EY genomför på uppdrag av kommunrevisionen i Strängnäs kommun en granskning av barn- och utbildningsnämnden. Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden har säkerställt en ändamålsenlig organisering avseende stödinsatser till elever. Granskningen omfattar organisering av arbetet samt genomförande och uppföljning av vidtagna åtgärder. Även arbetet med måluppfyllelse avseende läs- och skrivförmåga och arbetet med skolfrånvaro är inkluderat. En del i granskningen är denna enkät, som skickas till skolledare inom grundskolan.

Vi ber dig att svara utifrån hur du som skolledare upplever arbetet med stöd till elever på din skola och i kommunen som helhet. Vi har också ett antal fritextrutor där vi gärna vill att du ger exempel eller utvecklar ditt svar.

Enkäten beräknas ta max 15 minuter att besvara. Enkäten är anonym, vilket innebär att vi inte pekar ut skolledare eller skolor, utan enbart redovisar ett samlat resultat. Resultat kan brytas ut baserat på bakgrundsinformation om antal besvarande inom gruppen uppgår till minst sju (exempelvis antal år i tjänsten).

Därför ber vi att du är kritiskt reflekterande och besvarar den så ärligt som möjligt.

Tack för din medverkan!

### BAKGRUNDSINFORMATION

Jag har arbetat som skolledare i Strängnäs kommun

- Mindre än ett år
- 1-5 år
- Mer än 5 år

Min skolenhet har följande årskurser (flera val är möjliga):

- F-3
- 4-6
- 7-9

Antal elever på skolan jag arbetar på

- Under 200 elever
- Mellan 200-400 elever
- Över 400 elever

*På samtliga av nedanstående påståenden ges följande svarsalternativ:*

- Instämmer helt*
- Instämmer till stor del*
- Instämmer till viss del*
- Instämmer inte*
- Vet ej*

### SÄRSKILT STÖD

- ▶ Vi har fungerande rutiner för att uppmärksamma elever som riskerar att inte uppnå kunskapskraven eller som befaras ha andra svårigheter i sin skolsituation.
- ▶ Vi har fungerande rutiner för hur samarbetet mellan elevhälsan och lärarna ser ut vid utredningen av en elevs eventuella behov av särskilt stöd.
- ▶ Vi anpassar vid behov undervisningen i alla ämnen så att den i första hand sker inom ramen för den klass som eleven tillhör.
- ▶ Vi utformar åtgärdsprogram så att det tydligt framgår att ansvaret ligger på skolan att genomföra de särskilda stödåtgärderna som utredningen har visat.

- ▶ Vi arbetar systematiskt med nyanlända elevers lärande för att säkerställa att undervisningen anpassas efter elevernas behov.
- ▶ Vi har fungerande rutiner för att informera elever och vårdnadshavare om rätten att överklaga åtgärdsprogram, särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning och anpassad studiegång.
- ▶ Vi följer upp och utvärderar kontinuerligt om åtgärderna utgör ett tillräckligt stöd för eleven eller om andra eller kompletterande åtgärder behöver vidtas.
- ▶ Resursfördelningen inom enheten tar hänsyn till och anpassas till värdering av elevernas utveckling, och det behov av särskilt stöd och anpassningar som lärare gör.
- ▶ Resursfördelningen i vår kommun tar hänsyn till och anpassas efter enheternas olika förutsättningar och skillnader mellan enheterna i elevernas måluppfyllelse.
- ▶ Eventuella kommentarer eller exempel angående särskilt stöd
  - Fritextsvar

#### LÄS- OCH SKRIVFÖRMÅGA

- ▶ Vi följer på vår skola systematiskt och regelbundet upp samtliga elevers läs- och skrivförmåga (exempelvis genom diagnostiska prov eller screening).
- ▶ Vi sammanställer systematiskt och regelbundet dessa uppföljningar och genomför vid behov förändringar i arbetssätt och organisation utifrån resultatet.
- ▶ På vår skola anser vi att utveckla elevernas läs- och skrivförmåga är en uppgift för lärare i samtliga ämnen, och vi arbetar för att hela skolan ska vara med och utveckla dessa förmågor.
- ▶ Eventuella kommentarer eller exempel angående läs- och skrivförmåga
  - Fritextsvar

#### SKOLFRÅNVARO

- ▶ På vår skola har vi fungerande rutiner för att uppmärksamma när en elev är frånvarande.
- ▶ På vår skola följer vi upp all frånvaro, såväl giltig som ogiltig.
- ▶ Vi har fungerande rutiner för hur samarbetet mellan elevhälsan och lärarna ser ut vid utredningen av en elevs frånvaro.
- ▶ I vår kommun har vi fungerande rutiner för att underrätta huvudmannen om elever med skolfrånvaro.
- ▶ Uppskatta ungefär hur många elever som finns på din skola som under en längre period (mer än tre månader) har ingen eller mycket liten skolnärvaro (under 50% skolnärvaro – i dagligt tal ibland kallade hemmasittare).
  - Fritextsvar
- ▶ Eventuella kommentarer eller exempel angående skolfrånvaro
  - Fritextsvar

#### ÖVRIGT

- ▶ Har du några övriga kommentarer?
  - Fritextsvar