



**Ljungby kommun**  
**Revisorerna**

2016-03-15

Till

**Barn- och utbildningsnämnden**  
**(KF för kännedom)**

### Granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd

KPMG har på vårt uppdrag utfört rubricerad granskning.

På revisionsmöte 2016-03-15 har KPMG presenterat revisionsrapporten för oss revisorer.

Vi överlämnar härmed rapporten till barn- och utbildningsnämnden för yttrande. Svar önskas senast den 17 maj 2016.

Ljungby som ovan

Annette Bjers Gustavsson

Ordförande

Rolf Andersson

vice ordförande

Kopia: Birgitta Bergsten





**Ljungby kommun**

Granskning av insatser för elever  
i behov av särskilt stöd

granskningsrapport

KPMG AB

2016-02-26

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	5
9.	Om särskilt stöd	5
10.	Iakttagelser	5
10.1	Organisation och rutiner	8
10.2	Resurser för elever i behov av särskilt stöd	10
10.3	Stödinsatser	12
10.4	Särskilda stödinsatser för nyanlända	14
10.5	Särskild undervisningsgrupp	15
10.6	Samverkan	16



## 1. Sammanfattning

- Organisation och rutiner

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för grundskolan i Ljungby kommun. På huvudmannanivå finns fastställd ”Modell över arbetsgången med stödinsatser”, fastställda rutiner för kommunresurs, socialt stöd och för mottagning och utbildning av nyanlända barn/elever samt beslutsblanketter beträffande åtgärdsprogram. Dokumenten är kända i organisationen och system finns för information till befintlig och nyanställd personal. Dokumentens styrande verkan skiljer sig något mellan enheterna, enligt intervjuade tjänstemän.

- Resursfördelning

Resurserna fördelas i stort utifrån antal elever. Ett extra anslag ges till små skolor med färre än 75 elever. Ytterligare resurser fördelas ut till skolenheterna efter en kvalitativ bedömning av behov i form av kommunresurs och socialt stöd. För elever med extra ordinära behov kan rektor ansöka om tilläggsbelopp. För elever som läser svenska som andraspråk får enheterna särskilda medel. Studiehandledning på modersmål och modersmålsundervisning finansieras av centrala medel. Grundmodellen tar inte hänsyn till socio-ekonomiska faktorer. Nämndens presidium, centrala förvaltningstjänstemän och rektorer tycker att resursfördelningsmodellen och tillgängliga resurser i stort är bra.

- Särskilt stöd

Behov av särskilt stöd upptäcks oftast av lärare, som uppmärksammar rektor och elevhälsa på behov av utredning. Utredningen genomförs vanligen av speciallärare eller mentor, men rektor fattar alltid beslut om åtgärdsprogram. Enligt de intervjuade kan åtgärder i åtgärdsprogram vara: specialutredningar av skilda slag, till exempel beträffande läs- och skrivsvårigheter, tid med speciallärare enskilt eller i grupp primärt inom svenska och matematik, stöd av lärare eller speciallärare för att strukturera studierna, tillgång till elevassistent med mera. Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den form eller omfattning som är bäst, enligt de intervjuade.

- Särskilt stöd för nyanlända

Nyanlända elever placeras idag direkt ut i klass på olika skolenheter. Inom kort kommer en ny mottagningsorganisation att sjasättas. Vid denna mottagningsenhet ska eleverna kartläggas, inom en 14-dagarsperiod, parallellt med att de undervisas i svenska som andraspråk. Efter tiden på mottagningsenheten skol- och klassplaceras de. Nyanlända elever har samma rätt till särskilt stöd som andra elever i svensk

skola. Det erbjuds studiehandledning på modersmål, men inte på alla språk och inte alltid i den omfattning eller på det sätt som vore det bästa.

- Särskild undervisningsgrupp

Det råder en osäkerhet i organisationen huruvida det finns särskilda undervisningsgrupper i kommunen. I granskningen har jag tagit del av två beslut om enskild undervisning och tre om särskild undervisningsgrupp.

- Samverkan.

Samverkan sker primärt med socialtjänsten och Region Kronoberg. I intervjuerna framgår att samverkan med socialtjänsten i stort fungerar bra. Samverkan med barn- och ungdomspsykiatriska kliniken fungerar dock sämre och det råder delade meningar om var ansvaret för vissa åtgärder ligger.

Efter granskning av insatser för elever i behov av särskilt stöd i Ljungby kommun bedömer jag att

- huvudmannen i sitt systematiska kvalitetsarbete kontinuerligt bör följa upp organisationens effektivitet och ändamålsenlighet samt att eleverna har tillgång till alla de kompetenser som elevhälsan omfattar,
- det är angeläget att resursfördelningssystemet utvärderas så att huvudmannen får vetskap om att resurserna fördelas på sådant sätt att utbildningen blir likvärdig genom att elevernas olika förutsättningar och behov beaktas, till exempel genom att adekvat särskilt stöd kan ges,
- insatser för elever i behov av särskilt stöd görs, men att omfattningen eller formen av åtgärden inte alltid är den som bäst hade gynnat en hög måluppfyllelse. Studiehandledning på modersmål erbjuds delvis. I vissa språk erbjuds dock ingen studiehandledning och i andra i mindre omfattning än önskvärt. Huvudmannen vidtager dock åtgärder till exempel genom försök med fjärrundervisning. Det är bra att huvudmannen beslutat om införande av trådlöst bredband på alla skolenheter då det kan ifrågasättas att elever i behov av särskilt stöd inte kan få det på grund av bristfällig internetuppkoppling,
- arbetet med att tillgodose elevernas behov av studiehandledning på modersmålet ska fortsätta,
- huvudmannen, till exempel med hjälp av Skolverkets rapport 405 om särskilda undervisningsgrupper, ska tillse att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen (2 kap. 8 § Skoll) och



- huvudmannen på hög nivå bör tillse att samtal kommer till stånd med Region Kronoberg så att enskilda barn och ungdomar inte blir föremål för ansvarsdiskussioner mellan myndigheter utan får snabbt och adekvat stöd.

## 2. Bakgrund

Vi har av Ljungby kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen arbetar med elever som är i behov av särskilt stöd, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

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

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

Revisorerna bedömer utifrån sin riskbedömning att svårigheterna i skolsituationen är av varierande orsak och kan ofta vara komplexa. Stöd och åtgärder ska i första hand vara inkluderat och främst ske i den egna elevgruppen. Därför är det viktigt att möjliggöra tidiga insatser genom att stimulera till tidig upptäckt. Ljungby kommuns revisorer anser därför att kommunens samverkan kring och insatser för elever i behov av särskilt stöd bör granskas.

## 3. Syfte

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

- Finns det ändamålsenliga rutiner för att upptäcka, dokumentera och tillgodose behov av särskilt stöd?
- Efterlevs aktuella rutiner och riktlinjer vad gäller att upptäcka, upprätta åtgärdsprogram, genomföra och följa upp insatser?
- Hur avsätts resurser för barn i behov av särskilt stöd?
- Vilka insatser görs för elever som är i behov av särskilt stöd?
- Vilka särskilda insatser görs för nyanlända barn i behov av särskilt stöd?
- Finns det särskilda undervisningsgrupper för elever med svårigheter att nå kunskapsmålen?
- Finns samverkan med andra aktörer inom området för att nå måluppfyllelse?

#### **4. Avgränsning**

Granskningen omfattar grundskolan i Ljungby kommun.

#### **5. Revisionskriterier**

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- skollagen (2010:800) och
- tillämpbara interna regelverk och policyer.

#### **6. Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden.

#### **7. Metod**

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av relevanta dokument och
- intervjuer med nämndens ordförande och vice ordförande, förvaltningschef, chef för central elevhälsa och mångfald, rektorer, lärare och representanter för elevhälsan.



## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Joakim Nertyk, verksamhetsrevisor. Kristian Gunnarsson deltar i granskningen i sin roll som kundansvarig. Rapporten är saklighetsgranskad av chef för central elevhälsa och mångfald.

## 9. Om särskilt stöd

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

## 10. Iakttagelser

År 2015 lämnade 21,6 procent av grundskoleleverna i Ljungby kommun skolan utan att ha uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Drygt 9 procent uppnådde inte kunskapskraven i ett ämne. Måluppfyllelsen var i Ljungby något högre än i riket som helhet där 23,0 procent avslutade grundskolan utan att ha uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Under de senaste

fem åren har andelen elever som inte nått kunskapskraven i alla ämnen pendlat mellan 13,6 – 24,3 procent. (Jämförelsetal 2011-2015, Skolverket)

Elevernas genomsnittliga meritvärde sjönk läsåret 2014/2015 från 225,3 till 216,7, vilket är i paritet med riket, men högre än kommungruppen. (Jämförelsetal 2011-2015, Skolverket)

Antalet elever per heltidsanställd lärare minskade något mellan läsåren 2011/12 till 2013/14, från 11,5 till 11,2, vilket ligger något under både kommungruppen och riket som helhet, vilka ligger på 11,5 respektive 12,1. (Jämförelsetal 2011-2014, Siris 2014/15, Skolverket)

På hemsidan finns ingen information om särskilt stöd, förutom under rubriken elevhälsa som hittas genom klick på Barn och utbildning och Grundskola. Under Elevhälsa står att den ”sätter fokus på elever i behov av särskilt stöd”.<sup>1</sup>

Inför den regelbundna tillsynen genomför Skolinspektionen enkäter bland elever i årskurs 5 och 9, personal och vårdnadshavare.<sup>2</sup> Resultaten presenteras per grupp och skola och jämförs med snittvärdet för enkätomgången.<sup>3</sup> Vårdnadshavarnas syn på om de anser sina barn få den hjälp han eller hon behöver varierar på grundskolorna mellan 6,7 och 8,9 och hamnar på ett snitt om 7,7, vilket är något över snittet för enkätomgången.<sup>4</sup> På ett par enheter svarar dock omkring en femtedel att påståendet att barnet får det stämmer ganska dåligt eller inte alls. När frågan formuleras som att ”mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom” svarar över en fjärdedel att så är fallet, vilket ändå är något lägre än enkätomgångens snitt. Elevernas svar på om läraren hjälper dem när de behöver det ligger i snitt också något över enkätomgångens snitt. I årskurs nio svarar dock 14 procent att de inte instämmer i påståendet.

Den pedagogiska personalen är dock mer kritisk till sin egen skolas agerande i frågor om särskilt stöd än snittet i enkätomgången. Över tio procent av lärarna i Ljungby instämmer inte i påståendet att åtgärdsprogram upprättas för de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven. En tredjedel av lärarna menar att behov av särskilt stöd inte utreds snabbt.

Ett par rektorer menar att utredningar som var beroende av specialpedagogisk kompetens i vissa fall drog långt ut på tiden. Idag är det inte så. Det finns tillräckligt med speciallärare, som hinner med sina uppdrag. Även på skolledarnivå har det funnits väntetider, men några

<sup>1</sup> <http://www.ljungby.se/Barn-och-utbildning/Grundskola/Elevhalsa/>, 2015-12-22, 07:50

<sup>2</sup> Se bland annat <http://siris.skolverket.se/siris/ris.openfile?docID=519753>, 2016-01-08 kl. 08:25

<sup>3</sup> Med enkätomgång avses de skolhuvudmän hos vilka enkäterna genomfördes under samma period, det vill säga för Ljungbys del våren 2014.

<sup>4</sup> Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet ”stämmer helt och hållet” och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen ”stämmer ganska bra” och ”stämmer ganska dåligt”. Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.



skolledare tycker att efter lagförändringen med införandet av extra anpassningar har den administrativa bördan minskat.

Skolinspektionen förelägger, efter sin regelbundna tillsyn hösten 2014, Ljungby kommun att ”se till att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som består i planering, uppföljning och utveckling av utbildningen”.<sup>5</sup> Det handlar bland annat om att huvudmannen måste få tillgång till information om måluppfyllelsen på skolenheterna och att resursfördelningssystemet utvärderas. Detta för att skolenheterna ska ha rätt förutsättningar ”för att kunna ta hänsyn till barns och elevers” olika behov.<sup>6</sup>

Nämnden följer upp arbetet på enheterna genom till exempel tillsynsbesök och systematiskt kvalitetsarbete. Tillsynsbesöken sker årligen på varje skolenhet. Två ledamöter från nämnden, förvaltningschef, områdeschef och utvecklingsledare träffar rektor. Vid dessa besök görs också intervjuer med lärare och elever. Presidiet upplever inte att frågor om särskilt stöd och brister inom området har tagits upp. Resursfördelningssystemet fungerar bra, enligt presidiet. Det har inte förändrats på länge, men följts upp och befunnits vara bra. Någon socioekonomisk hänsyn tas inte och det har heller inte behövts för att kunna erbjuda en likvärdig utbildning, enligt presidiet.

På ett antal skolenheter fann Skolinspektionen vidare brister inom området särskilt stöd. Enheterna ska se till att studiehandleddning på modersmål erbjuds de elever som är i behov av det, vidare att elever får det särskilda stöd som utredningen visat att de behöver. Efter ett uppföljningsbesök i juni 2014 begärde Skolinspektionen in förtydliganden, vilka skulle vara inspektionen tillhanda i oktober 2015.<sup>7</sup> Kommunen begärde och fick extra tid på grund av hög arbetsbelastning. Den 2 november 2015 inkom huvudmannen med förtydligande till Skolinspektionen. I svaret framgår att organisationen har förändrats på så sätt att studiehandleddartjänsterna samordnas centralt samt att ytterligare medel äskats och beviljats för studiehandleddning på modersmål. Inom förvaltningen följs också upp på vilket sätt IKT skulle kunna stärka elevernas rätt till studiehandleddning. Rektorerna har idag lite olika syn på hur studiehandleddning på modersmål erbjuds elever som behöver det. Någon menar att fler elever än de som får studiehandleddning behöver det medan en annan menar att elever får studiehandleddning, men inte i den omfattning som skulle behövas. Se vidare nedan under rubriken Stödinsatser.

<sup>5</sup> Dnr 43-2014:1353, 2014-11-04, sid. 7

<sup>6</sup> Ibid., sid. 10

<sup>7</sup> Dnr 43-2014:1353, 2015-09-04, sid 3-4

I tabellen nedan framgår antalet anmälningar och beslutstyp om särskilt stöd som riktats mot grundskolan i Ljungby kommun.

Anmälningsbakgrund - särskilt stöd	2015	2014	2013
antal ärenden	7	3	1
- varav uppföljning	3		1
- varav kritik	3	1	
- varav utan kritik		2	
- beslut att inte utreda		1	
- varav till huvudmannen för handläggning			
- skadeståndsprövning			

(Siris, Skolverket, anmälningar till Skolinspektionen, 2013-2015)

Skolinspektionen har bedömt att huvudmannen, i de tre fall som följts upp under 2015, har vidtagit tillräckliga åtgärder. Förvaltningschefen är väl insatt i ärendena och menar att orsakerna till anmälningarna bland annat beror på undermålig dokumentation. Huvudmannen har vidtagit åtgärder genom förändringar av ledningen vid en berörd enhet.

## 10.1 Organisation och rutiner

Kommunfullmäktige har uppdragit åt Barn- och utbildningsnämnden att bland annat ansvara för grundskolan i Ljungby kommun. I nämndens mål finns inte någon specifik skrivning om särskilt stöd, däremot har man som övergripande mål antagit att ”barn och elever ska i sitt lärande utvecklas maximalt”, vilket är en omskrivning av 3 kap. 3 § skollagen.<sup>8</sup> Under 2015 har ett ärende kopplat till stöd protokollförts vid nämndsammanträde. Det gäller att ”de elever som inte nått målen [att kunna läsa efter grundskolans första årskurs] ska identifieras på enheternas elevhälsomöte och stöd ska sättas in”.<sup>9,10</sup>

<sup>8</sup> Vision 20141021 ”I Ljungby kommun formar vi framtiden tillsammans”

<sup>9</sup> BU § 125, 2015-09-23

<sup>10</sup> 2015-05-20 behandlades ett ärende om stöd för skolnärvaro.



I Ljungby finns det 13 kommunala grundskolor. Tre av skolorna Åbyskolan, Astradskolan och Kungshögsskolan består av två respektive tre skolenheter. Skolenheterna leds av fjorton rektor.<sup>11</sup> Kommunen är indelad i två skolområden, Väster/Söder och Öster/Norr, som leds av skolområdeschefer. Rektorerna är organisatoriskt placerade under dessa skolområdeschefer. Högst ansvarig tjänsteman för grundskolan i Ljungby kommun är barn- och utbildningschefen.

På förvaltningsnivå finns en elevhälso- och mångfaldsenhet och en resursenhet. Enheterna leds av två avdelningschefer, som är underställda förvaltningschefen. Alla anställda inom elevhälsan är organisatoriskt placerade under chefen för elevhälsa och mångfald. Det handlar om kuratorer, skolläkare, skolpsykologer, skolsköterskor och specialpedagoger. Under de senaste åren har det varit mer eller mindre svårt att rekrytera lämplig personal. Idag är i stort alla tjänster besatta. Befattningen som skolläkare innehas på timbasis av en pensionerad barnläkare och omfattning av skolpsykologtjänst är något begränsad på grund av föräldraledighet. Kuratorer och skolsköterskor är fysiskt placerade på skolenheter och de har ansvar en eller flera enheter. Skolläkare, skolpsykolog och specialpedagoger är centralt placerade och verkar ut mot enheterna utifrån kompetens och tillgång på tid. Organisationen har några år på nacken och uppfattas av de flesta intervjuade som ändamålsenlig. Specialpedagogerna har särskilda kompetenser och det gör att alla elever inom kommunen kan få tillgång till dessa, vilket är en stor fördel, enligt förvaltningschefen. Någon menar att specialpedagogernas fysiska avstånd till skolenhet och elev kan göra samarbetet något mer trögt, än om specialpedagogerna funnes på enheterna. Speciallärare som arbetar direkt mot enskilda elever och elevgrupper är både organisatorisk och fysiskt placerade på skolenheterna. Elevhälsoorganisationen uppfattas av de flesta som ändamålsenlig även om rektorerna saknar förutsättningar att leda och fördela elevhälsopersonalens arbete. Intervjuade rektorer kan också se att tillgången till elevhälsans olika kompetenser är betydligt bättre för elever i stadens skolor än för de som går i småskolor på landet. Chefen för centrala elevhälsan påtalar att kuratorer och skolsköterskor fördelas utifrån elevantal på respektive skolor, det tas även hänsyn till körtid då det ibland är långt att åka. En omfördelning kan även göras då behov uppstår. Psykologer och specialpedagoger arbetar utifrån uppdrag och styrs av var ifrån de får in uppdrag. De intervjuade lärarna tycker att elevhälsan i stort fungerar bra, men upplever att det är hög omsättning på personal inom den kurativa kompetensen. Nämndens ordförande har begärt att få en ordentlig genomgång av hur den centrala elevhälsan fungerar. Han upplever dock att organisationen fungerar väl. En sammanhållen elevhälsoorganisation skapar till exempel fördelar vid elever övergångar mellan olika stadier, främst från årskurs sex till årskurs sju.

Chefen för resursenheten ansvarar för elevassistenter. Antalet elevassistenttjänster i kommunen är i stort detsamma år från år. Vilka enheter som kommer i åtnjutande av denna resurs avgörs av chefen för resursenheten efter att kuratorerna har gjort en bedömning av behoven på sina enheter. Fördelningen per elev på respektive enhet avgörs av rektor.

---

<sup>11</sup> Hjortsbergaskolan 1 består av en förskoleklass och räknas inte in i statistiken ovan, då granskningen avser grundskolan.

Förvaltningschefen fastställde den 28 november 2014 en ”modell över arbetsgången med stödinsatser”. Modellens bas är densamma som Skolverkets modell i allmänna råd 2014:40 om ”Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram”. I Ljungby kommun finns centralt fastställda blanketter att använda vid beslut om att upprätta åtgärdsprogram, att avsluta åtgärdsprogram och att inte upprätta åtgärdsprogram. Beslutsmallarna är identiska med Skolverkets förslag till mallar som presenteras i allmänna råd. Centralt finns också fastställd beslutsmall för utökad tid på fritidshem. Det finns vidare en blankett som ansvariga lärare ska fylla i för information till rektor om extra anpassningar.

Barn- och utbildningsförvaltningens ledningsgrupp har vidare fastställt tre rutiner som berör området särskilt stöd. Det handlar om: rutin för kommunresursen, rutin för socialt stöd och rutin för mottagning och utbildning av nyanlända barn/elever i Ljungby kommun. Innehållet i rutinerna behandlas vidare på olika platser i föreliggande rapport. Rutinerna har behandlats på förvaltningschefens skolledarkonferens och rektorerna informerar om rutinerna på respektive enhets arbetsplatsträffar. Även elevhälsan håller i information till nyanställd personal.

Intervjuade rektorerna menar att de följer fastställd modell för stödinsatser och fattar beslut på de centralt fastställda blanketterna. Utrednings- och uppföljningsarbetet i samband med åtgärdsprogram görs i stort av speciallärare för elever i årskurs 1-6, medan det i högre grad är mentorerna som ansvarar för detta för elever på högstadiet. Det är dock rektor som fattar beslut. Inga beslut om åtgärdsprogram delegeras således.

#### *Kommentar och bedömning*

I granskningen har inte framkommit annat än att organisationen, för att bibringa elever i behov av särskilt stöd detta stöd, är ändamålsenlig. Huruvida elevhälsan bör organiseras centralt eller lokalt på enheterna är beroende av olika faktorer. Organisationens i Ljungby ger eleverna en likvärdig tillgång till den spetskompetens som finns i kommunen. Att sedan tillgången till fysiskt besök hos till exempel kurator och skolsköterska inte är likvärdig är avhängigt kommunens struktur med många småskolor.

Rutinerna är tydliga och är i överensstämmelse med gällande styrdokument. För att arbetet ska vara likvärdigt och kunna genomföras effektivt är det angeläget att rutiner är kända och följs av personalen. Huvudmannen bör i sitt systematiska kvalitetsarbete kontinuerligt följa upp organisationens effektivitet och ändamålsenlighet samt att eleverna har tillgång till alla de kompetenser som elevhälsan omfattar.

## **10.2 Resurser för elever i behov av särskilt stöd**

Resurserna fördelas till rektorerna i hög grad utifrån en fastställd elevpeng. Några socio-ekonomiska inslag finns inte i denna fördelning. Del av denna grundbemanningsresurs (13 procent) fördelas utifrån kvalitativa kunskapsmässiga bedömningar och socio-ekonomiska



faktorer som kommer upp på resurskonferenser och efter genomgång av eleverna på respektive enhet. Bedömningen gör specialpedagogerna från centrala elevhälsan som därefter diskuterar fördelningen med skolområdeschef. Detta stöd benämns "kommunpotten".<sup>12</sup>

Rektorer, som har elever med "extra ordinära behov" till exempel multihandikapp, kan ansöka om riktat extra anslag så kallat tilläggsanslag.<sup>13</sup> Beslut om ansökan beviljas eller ej fattas av chefen för resursenheten.

Rektor får också resurser för de elever som beslutats få läsa svenska som andraspråk och extra anslag för elever i förskoleklass och årskurs 1 för tidig läsinläring samt för extra matematik i de tidiga åren.

Resurser för modersmål och studiehandledning finns, som fri nytthet, på central nivå under chefen för central elevhälsa och mångfald. Rektorerna anmäler behovet till ansvarig chef, som beslutar om resurstilldelning.

Organisatoriskt stöd ges till småskolor utöver den elevbaserade tilldelningen. För att få del av denna extra resurs utifrån enhetens storlek ska enheten ha färre än 75 elever + 5 procent, färre än 60 elever + 8 procent respektive färre än 50 elever + 13 procent.

Nämndens presidium bedömer att dagens resurser för skolan räcker, men att de måste användas på rätt sätt. Ytterligare resurser hade dock varit önskvärda. Nämndens ordförande påtalar vikten av att huvudmannen får kännedom om brister i verksamheten som beror på att ekonomiska medel saknas.

Rektorerna tycker att det går att bedriva en bra verksamhet med tillgängliga resurser, även om budgeten på enhetsnivå ibland måste övertrasseras för att kunna möta behov av särskilt stöd. Större enheter ger rektor bättre förutsättningar att fördela om medel efter behov. För många små enheter är detta svårt, enligt rektorer. Någon respondent skulle gärna se ett mer transparent system för fördelning och en annan att hänsyn till socio-ekonomiska faktorer skulle tas i fördelningen av grundresursen.

Intervjuade lärare tycker inte att resurserna räcker. Från högstadiet upplevs att speciallärarresurs tas i anspråk till ordinarie undervisning och det samtidigt som eleverna från mellanstadiet idag kommer med lägre kunskaper och är i större behov av stöd än tidigare. Från mellanstadiet upplevs att resurserna idag i hög grad satsas på lågstadiet och att lärarna på mellanstadiet har ett tufft arbete att kunna få igenom elever, i stora klasser, med godkända resultat.

Huvudmannen följer inte, på vare sig enhetsnivå eller aggregerad nivå, upp beslut om särskilt stöd. Det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklats, men kvalitetshjulet har ännu

---

<sup>12</sup> Rutin för socialt stöd, sid. 3

<sup>13</sup> Ibid.

inte gått ett helt varv runt och denna fråga har inte blivit belyst. Några centrala mål för särskilt stöd har inte satts upp, enligt intervjuade rektorer.

#### *Kommentar och bedömning*

Resultatet av resursfördelningen uppfattas av de flesta respondenter som acceptabelt. Jag bedömer det dock vara angeläget att resursfördelningssystemet utvärderas så att huvudmannen får vetskap om att resurserna fördelas på sådant sätt att utbildningen blir likvärdig genom att elevernas olika förutsättningar och behov beaktas, till exempel genom att adekvat särskilt stöd kan ges.

### 10.3 Stödinsatser

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

Elever i behov av stöd, extra anpassningar eller särskilt stöd uppmärksammas vanligen av undervisande lärare. Åtgärder vidtages och dokumenteras. På någon enhet har de centrala rutinerna omvandlats till en punktlista för att tydliggöra vilka steg som ska tas. I utvecklingssamtal ges vårdnadshavare en bild av sonen eller dotterns utveckling mot målen och vad eventuella åtgärder har lett till för resultat. I de fall extra anpassningar inte bedöms vara tillräckliga görs en anmälan till rektor. På flera enheter finns det möjlighet för lärare att muntligen föredra ärenden för elevhälsogruppen, vilken någon intervjuad lärare lyfte fram som positivt. På andra enheter kan man göra det skriftligen. För utredningen ansvarar alltså vanligen en speciallärare eller på högstadiet mentorn. Rektorn fattar beslut. I intervjuerna har framgått att åtgärdsprogrammen utvärderas kontinuerligt, vanligen inom en sexveckorsperiod. Elevhälsan har kännedom om de flesta åtgärdsprogram, även om de inte är aktivt inblandade i alla.

Nämndens ordförande tycker att det är viktigt att personalen är uppmärksam på barn i behov av särskilt stöd, så att åtgärder kan vidtagas i ett tidigt skede. Presidiet kan se en risk med att ”de tysta barnen” inte får den uppmärksamhet de kan behöva.

Enligt de intervjuade kan åtgärder i åtgärdsprogram vara: specialutredningar av skilda slag, till exempel beträffande läs- och skrivsvårigheter, tid med speciallärare enskilt eller i grupp primärt inom svenska och matematik, stöd av lärare eller speciallärare för att strukturera studierna, tillgång till elevassistent med mera. Representanter för elevhälsan framför hur viktigt det är att huvudmannen har en plan för nyrekrytering av speciallärare och specialpedagoger vid pensionsavgångar.

Rektorererna upplever att de kan besluta om och köpa in tekniska hjälpmedel om det skulle behövas. Det finns ett stort utbud av hjälpmedel i dagens standardutrustning, till exempel talsyntes. På vissa enheter finns det dock inget trådlöst bredband, vilket försvårar eller



omöjliggör särskilt stöd som elever annars på ett enkelt sätt skulle kunna ha bibringats. Chefen för centrala elevhälsan informerar om att det finns en plan för införande av trådlöst bredband på alla skolenheter och att det kommer att genomföras under 2016.

Som nämnts ovan under rubriken Iakttagelser riktade Skolinspektionen kritik som vissa enheter för elever i behov av studiehandledning på modersmål inte erbjöds det. I intervjuerna framgår fortfarande att området har förutsättningar att utvecklas. Särskilt inom ämnesområdena naturorienterade ämnen och samhällsorienterade ämnen vore det mycket bra med studiehandledare närvarande under ordinarie lektionspass för att hjälpa elever att förstå många och svåra begrepp. Någon rektor menar att dagens organisation ändå ger förutsättningar att kunna rekrytera lämpliga handledare, då en central enhet ökar möjligheten att skapa tjänster av intressant omfattning. På en enhet används telefontolk i särskilda fall för att snabbt kunna ge stöd åt elever som behöver det. Chefen för central elevhälsa och mångfald är medveten om att alla elever i behov av studiehandledning på modersmålet inte kan få det. Det beror bland annat på att det inte går att hitta lämpliga studiehandledare i alla språk, att befintliga resurser inte räcker för att erbjuda studiehandledning i den omfattning som vore det bästa för eleven eller att schemalaggingen försvårar. Elevhälsochefen har dock initierat en försöksverksamhet där studiehandledning köps in från ett externt företag och erbjuds eleverna genom fjärrundervisning.

För elever som behöver särskilt stöd på grund av ”problematik inom autismspektrat” finns, efter inventering av specialpedagog och godkännande av vårdnadshavare möjlighet, och efter beslut av chefen för resursenheten, möjlighet att få särskilt stöd inom kommunresursen.<sup>14</sup> Det finns fem platser inom resursen, som är avsedda för elever i årskurs 7-9. De elever som inte bereds plats ska ges annat särskilt stöd i enlighet med rektors beslut.

Det finns elever med mycket stora behov och som inte fungerar bra i den sociala kontext som klassrummet utgör. Det kan vara svårt att inom fastställd budgetram kunna fatta lämpligt beslut. I intervjuerna framkommer att några av dessa elever skulle må mycket bättre av och kunna nå målen i högre grad om de finge undervisning i mindre grupper, t.ex. särskilda undervisningsgrupper.

I intervjuerna har, från olika yrkeskategorier, påtalats vikten av god och tydlig kommunikation med vårdnadshavare. Från skolans håll upplevs att vårdnadshavarna inte alltid förstår de insatser som görs.

### *Kommentar och bedömning*

I granskningen har framkommit att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs. Omfattningen av stödet eller formen är dock inte alltid det som bäst hade gynnat en hög måluppfyllelse. Studiehandledning på modersmål erbjuds delvis. I vissa språk erbjuds dock ingen studiehandledning och i andra i mindre omfattning än önskvärt. Huvudmannen vid-

---

<sup>14</sup> Rutin för kommunresursen, sid. 3

tager dock åtgärder till exempel genom försök med fjärrundervisning. Det är bra att huvudmannen beslutat om införande av trådlöst bredband på alla skolenheter då det kan ifrågasättas att elever i behov av särskilt stöd inte kan få det på grund av bristfällig internetuppkoppling. Jag vill också påtala vikten av att elev och dess vårdnadshavare ges möjlighet att delta vid utarbetande av åtgärdsprogram.

## 10.4 Särskilda stödinsatser för nyanlända

Riksdagen fattade under våren 2015 beslut om förändringar i skollagen beträffande utbildning för nyanlända elever. De nya reglerna började gälla den 1 januari 2016. Begreppet nyanländ elev definieras i lagen som den person som har varit bosatt utomlands, men som nu är bosatt i Sverige och som har påbörjat sin utbildning här efter höstterminens start det år då han eller hon fyller sju år. ”En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.” (3 kap. 12 a § SkoL)

Rektor får, efter att en nyanländ elevs kunskaper har bedömts, besluta om att en elev får undervisas i förberedelseklass. Detta gäller bara för de elever som saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket för att tillgodogöra sig undervisningen. Undervisning i förberedelseklass får inte överstiga två år. (3 kap. 12 f § SkoL) Om en nyanländ elevs stödbehov bedöms kunna tillgodoses, inom till exempel förberedelseklass, ska inte bestämmelserna om särskilt stöd tillämpas. (3 kap 8 § SkoL) Om så inte är fallet gäller lagens skrivning om särskilt stöd även för nyanlända elever.

I Ljungby kommun har nyanlända elever tagits emot på respektive skolenhet. Mottagningen har skett utifrån en centralt fastställt rutin och eleverna har snabbt blivit placerade i en ordinarie klass och några förberedelseklasser har därmed inte funnits.<sup>15</sup> Om det har gått att lösa har nyanlända elever erbjudits plats på en enhet vid vilken det arbetar personal som talar samma språk som eleven ifråga. En ny mottagningsenhet håller på att byggas upp, vilket rektorerna ser positivt på. De menar att en bra kartläggning av de nyanlända elevernas kunskaper gör att de i högre grad hamnar på rätt plats direkt. Målet för mottagningsenheten är att eleverna inom en 14-dagarsperiod ska ha blivit seriöst kartlagda och skolplacerade. Förvaltningschefen berättar också om att elever kommer att ges undervisning i svenska som andraspråk under den tid som de vistas på mottagningsenheten.

Kompetens inom området svenska som andraspråk är viktigt. På vissa enheter är tillgången till behöriga lärare i svenska som andraspråk god, medan det på andra kan vara lärare i svenska som aldrig studerat svenska som andraspråk som ansvarar för undervisningen.

Några särskilda stödinsatser görs inte för nyanlända elever med undantag för studiehandledning på modersmål. En stödåtgärd som alltså har förbättringspotential enligt intervjuade

<sup>15</sup> Rutin för mottagning och utbildning av nyanlända barn/elever i Ljungby kommun, sid. 6



rektorer. Lärare framför att resurser som skulle behövts till särskilt stöd för den ursprungliga gruppen i stället måste användas för att ta emot nyanlända.

### *Kommentar och bedömning*

Skollagens reglering om särskilt stöd gäller nyanlända såväl som andra elever i den svenska skolan. I samband med reglering av förberedelseklass kan åtgärder vidtagas inom denna ram utan att betraktas som särskilt stöd. För nyanlända elever är det viktigt att både få lära sig svenska språket och utveckla sina kunskaper i andra ämnen. Studiehandledning på modersmål är en mycket betydelsefull åtgärd. Som redan har konstaterats brister Ljungby kommun inom detta område. Huvudmannen vidtager emellertid åtgärder till exempel genom sina försök med fjärrundervisning. Arbetet med att tillgodose elevernas behov av studiehandledning på modersmålet ska fortsätta.

## **10.5 Särskild undervisningsgrupp**

Utgångspunkt för särskilt stöd är att den ska ges inkluderande, det vill säga i så hög grad som möjligt i den elevgrupp som eleven tillhör. Skulle det vara så att detta av särskilda skäl inte fungerar får rektor besluta om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. (SkolL 3 kap. 11 §) Beslut enligt denna paragraf måste fattas av rektor och får inte delegeras. Beslut kan inte fattas med mindre än att andra alternativ har provats. Syftet med särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning är att tillgodose de behov som eleven har för att nå målen med utbildningen. Rektor måste följa upp beslutet för att skaffa sig en aktuell bild av elevens studiesituation och eventuellt besluta om att låta eleven helt eller delvis återgå till undervisning i den ordinarie elevgruppen. (Se vidare Skolinspektionens Kunskapsöversikt särskilt stöd i form av enskild undervisning och särskild undervisningsgrupp, Dnr 400-2013:3681) En särskild undervisningsgrupp skulle, enligt Skolinspektionen, kunna utgöras ”av elever med liknande neuropsykiatriska funktionshinder som Asperger syndrom och ADHD”. Undervisningen kan bedrivas av särskilt utbildade lärare och lektionerna anpassas till gruppens/elevens särskilda behov.

Ett par av de intervjuade menar att det finns en central särskild undervisningsgrupp för fem elever inom autismspektrat. Chefen för centrala elevhälsan påtalar att Kommunresursen är ett särskilt stöd som erbjuds elever inom autismspektrum. Krav på diagnos ställs dock inte för att kunna bli placerad i gruppen. Eleven är klassplacerad och beslut om särskild undervisningsgrupp tas utifrån hur mycket tid eleven är i klass. Formellt beslut om placering fattas av rektor, men det reella beslutet ligger hos chefen för resursenheten. Elevernas studiesituation följs kontinuerligt upp av rektor. Vid mina intervjuer har inte framkommit att rektorerna beslutar om särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning som en särskild-stöd-insats, förutom i de enskilda fall som berörs av den centrala gruppen.

Andra intervjuade menar att kommunresursen för elever inom autismspektrat inte är att betrakta som särskild undervisningsgrupp, eftersom undervisning där inte bedöms vara av sådan omfattning eller varaktighet.

I granskningen har jag begärt att få tillgång till beslut om särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning. Utifrån mig tillsända dokument kan konstateras att det i Ljungby kommuns grundskolor finns två elever med enskild undervisning och tre elever som ges undervisning i särskild undervisningsgrupp.

Då huvudmannen inte har följt upp särskilt stöd i grundskolan har heller inte nämnden någon uppfattning om lagligheten eller omfattningen av särskilda undervisningsgrupper eller enskild undervisning.

#### *Kommentar och bedömning*

Beslut om placering i särskild undervisningsgrupp fattas av rektor i särskilt beslut. Då det råder en viss osäkerhet i organisationen om innebörden av särskild undervisningsgrupp ska huvudmannen, till exempel med hjälp av Skolverkets rapport 405 om särskilda undervisningsgrupper, tillse att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen. (2 kap. 8 § SkoL)

Huvudmannen bör också i sitt systematiska kvalitetsarbete följa upp de särskilda undervisningsgruppernas verksamhet.

## 10.6 Samverkan

Samverkan sker med socialtjänsten på både politisk och tjänstemannanivå. Enligt ordföranden har samarbetet fungerat bra under de senaste åren. Skolan brukar få återkoppling, även om den på grund av sekretess upplevs som ganska knapphändig. Representanter för socialtjänsten informerar med jämna mellanrum vid barn- och utbildningsnämndens ledningsgruppsmöten. Förvaltningschefen menar att personalen inom hennes förvaltning är väl informerad om vilka krav som ställs på dem vad anmälningsplikten beträffar. Många gånger vill personalen följa upp anmälan, men förvaltningschefen påtalar vikten av att uppfylla de krav som ställs på dem och sedan ha förtroende för det arbete som socialtjänsten gör även om arbetet i låg grad kommuniceras tillbaka till anmälaren. Det finns inga rutiner för samverkan med socialtjänsten, men merparten av de intervjuade tycker ändå att samarbetet fungerar, även om det alltså skulle vilja få mer återkoppling.

En annan viktig part att samverka med kring barn i behov av särskilt stöd är Region Kronoberg. Det handlar primärt om barn- och ungdomspsykiatri, habiliteringen och logopedmottagningen. De intervjuade upplever inte att barn- och ungdomspsykiatri alltid bemöter dem och vårdnadshavare professionellt. Ärenden återremitteras till skolan och krav ställs på att åtgärder ska vidtagas inom skolan för att BUP ska överväga att åta sig ett ärende. Det kan handla om att kommunens skolpsykolog ska göra utredningar och ställa diagnoser. Elevhälsochefen klargör att det inte är skolpsykologens uppgift att ställa andra diagnoser än när det gäller utredning i samband med eventuell placering i grundsärskola eller gymnasiesärskola. Barn och ungdomar riskerar att inte få den hjälp de har rätt till på grund av att myndigheter bollar ansvaret mellan sig. Hon menar att samverkansavtalet mellan kommunerna och dåvarande Landstinget är mycket otydligt och upprättades utan reell medver-



kan från kommunernas sida. Avtalet kommer att omförhandlas under innevarande år. Samverkan med Region Kronoberg Barn- och ungdomspsykiatri är inledd och ett möte hölls 151026 med chef för BUP, barn- och utbildningschef och chef central elevhälsa och mångfald. Uppföljning bokades till januari 2016 då chef för BUP lämnade återbud. Nytt möte bokades till 160222 som också ställdes in av chef för BUP, enligt elevhälsochefen. Förvaltningschefen menar dock att hon i samtal med chefen för barn- och ungdomspsykiatri har fått besked om att chefen för BUP ska underrättas om det uppstår problem. Elevhälsochefen framför att samverkan behöver bli tydligare och hennes utgångspunkt är att kommunen och BUP kontinuerligt behöver träffas och hon arbetar också för det.

Andra samverkansparter är personal på fritidsgårdarna och ansvariga för fastigheterna samt för högstadierna även polisen. Representanter för de tre högstadierna i kommunen träffar regelbundet representanter för socialtjänsten, fritidsgårdarna och polisen.

#### *Kommentar och bedömning*

En elevs behov av särskilt stöd behöver inte emanera ur bristande kunskapsmässiga förutsättningar att nå målen. Det kan handla om andra svårigheter. Samverkan med andra aktörer kan vara avgörande för att en elev ska kunna nå målen. I Ljungby kommun upplever man att samverkan mellan skolan och socialtjänsten i stort fungerar bra. Skolan ser gärna att återkopplingen från socialtjänsten skulle komma snabbare och vara mer omfattande.

Samverkan med Region Kronobergs Barn- och ungdomspsykiatri upplevs fungera betydligt sämre och elever riskerar att inte bli föremål för avgörande insatser på grund av oenighet mellan kommun och region om var ansvaret ligger. Det kan handla om ansvaret för psykologisk utredning. Jag bedömer detta vara mycket allvarligt och föreslår att huvudmannen på hög nivå tillser att samtal kommer till stånd med Region Kronoberg så att enskilda barn och ungdomar blir föremål för adekvata åtgärder. Ansvaret för att elever ges det särskilda stöd som eleven behöver i skolan är huvudmannens, men elevhälsans uppgift är primärt främjande och förebyggande.

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk  
verksamhetsrevisor

