



Åmåls kommun

Revisorerna

ÅMÅLS KOMMUN Kanslienheten
2022 -04- 13
Dnr:

2022-04-13

Till: Barn och utbildningsnämnden

För kännedom: Kommunfullmäktige

### Revisionsrapport

Vi har granskat hur barn- och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer samt vilka insatser som vidtas. Vid granskningen har vi biträttas av KPMG.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden i huvudsak genom sin styrning och uppföljning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd i förskoleklass och lågstadium får det i enlighet med skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Arbetet med garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium vad gäller läs- och skrivutveckling bedrivs med hög kompetens, genomtänkt och systematiskt. Huvudmannen följer också upp resultaten. Rutiner för arbetet med garanti för tidiga insatser i matematik finns inte dokumenterade och bedrivs inte med samma struktur som arbete med läs- och skrivutveckling. Vi föreslår att rutiner tas fram för tidiga insatser och att uppföljningen i det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas. Vi påminner också om vikten av att i huvudmannens kvalitetsarbete dokumentera analysen av resultaten vad gäller garanti för tidiga insatser.

Resurser avsätts för verksamheterna primärt genom ersättning per elev, men också genom verksamhetsstöd för elever med extraordinära stödbehov och centrala insatser från enheten stöd och resurs. Av offentlig statistik framgår att måluppfyllelsen i svenska och matematik är låg i Åmåls kommun. Det är därför viktigt att huvudmannen säkerställer att det finns förutsättningar för rektor att fortsätta att ge eleverna de särskilda stöd som de behöver även i mellanstadiet och högstadiet.

I granskningen har framgått att verksamheten i hög grad upplever att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser. Det framgår emellertid att den psykologiska insatsen inte främst arbetar främjande och förebyggande i en samlad elevhälsa på enhetsnivå.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Att snabbt kunna möta inflyttade elevers behov av stödinsatser är en utmaning inte minst på grund av bristande dokumentation från tidigare huvudmän.

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden:

- beslutar om resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- säkerställer att elevhälsans samtliga insatser är tillgängliga vid alla skolenheter och att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Bristen avser psykologisk insats. (2 kap. 25 § SkoL)
- låter ta fram en plan för tidiga insatser i matematik.
- utvecklar analysen i det systematiska kvalitetsarbetet och där brister identifieras vidtar riktade och kraftfulla insatser. (4 kap. 3 och 7 §§ SkoL) Vi pekar också på vikten av att huvudmannen följer upp garantin för tidiga insatser i matematik och att resurser avsätts så att elever i behov av stöd kan ges det även under mellanstadiet och högstadiet med hög måluppfyllelse som följd.



**Åmåls kommun**

**2022-04-13**

**Revisorerna**

I övrigt hänvisar vi till rapporten i sin helhet. Vi önskar att kommunstyrelsen senast den 1 augusti 2022 inkommer med kommenterar till ovanstående iakttagelser och rekommendationer.

För kommunrevisionen

Lennart Hansson  
Ordförande/ revisor



# Granskning av särskilt stöd

Rapport

Åmåls kommun

KPMG AB

2022-04-05

Antal sidor 17



Åmåls kommun  
Granskning av särskilt stöd

2022-04-05

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Om särskilt stöd	4
4	Resultat av granskningen	5
4.1	Måluppfyllelse	5
4.2	Allmänt om anpassningar efter elevs behov	6
4.3	Rutiner	7
4.4	Resurser	9
4.5	Insatser	10
4.6	Uppföljning	14
5	Slutsats och rekommendationer	16



# 1 Sammanfattning

Vi har av Åmåls kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur barn – och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer samt vilka insatser som vidtas. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden i huvudsak genom sin styrning och uppföljning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd i förskoleklass och lågstadium får det i enlighet med skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Arbetet med garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium vad gäller läs- och skrivutveckling bedrivs med hög kompetens, genomtänkt och systematiskt. Huvudmannen följer också upp resultaten. Rutiner för arbetet med garanti för tidiga insatser i matematik finns inte dokumenterade och bedrivs inte med samma struktur som arbete med läs- och skrivutveckling. Vi föreslår att rutiner tas fram för tidiga insatser och att uppföljningen i det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas. Vi påminner också om vikten av att i huvudmannens kvalitetsarbete dokumentera analysen av resultaten vad gäller garanti för tidiga insatser.

Resurser avsätts för verksamheterna primärt genom ersättning per elev, men också genom verksamhetsstöd för elever med extraordinära stödbehov och centrala insatser från enheten stöd och resurs. Av offentlig statistik framgår att måluppfyllelsen i svenska och matematik är låg i Åmåls kommun. Det är därför viktigt att huvudmannen säkerställer att det finns förutsättningar för rektor att fortsätta att ge eleverna de särskilda stöd som de behöver även i mellanstadiet och högstadiet.

I granskningen har framgått att verksamheten i hög grad upplever att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser. Det framgår emellertid att den psykologiska insatsen inte främst arbetar främjande och förebyggande i en samlad elevhälsa på enhetsnivå.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Att snabbt kunna möta inflyttade elevers behov av stödinsatser är en utmaning inte minst på grund av bristande dokumentation från tidigare huvudmän.

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden

- beslutar om resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- säkerställer att elevhälsans samtliga insatser är tillgängliga vid alla skolenheter och att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Bristen avser psykologisk insats. (2 kap. 25 § SkoL)
- låter ta fram en plan för tidiga insatser i matematik.
- utvecklar analysen i det systematiska kvalitetsarbetet och där brister identifieras vidtar riktade och kraftfulla insatser. (4 kap. 3 och 7 §§ SkoL) Vi pekar också på vikten av att huvudmannen följer upp garantin för tidiga insatser i matematik och att resurser avsätts så att elever i behov av stöd kan ges det även under mellanstadiet och högstadiet med hög måluppfyllelse som följd.



## 2 Inledning

Vi har av Åmåls kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur barn – och utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer samt vilka insatser som vidtas. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

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

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får det i enlighet med skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

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

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden och är avgränsad till förskoleklass och grundskolans lågstadium.

### 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 4-12 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

### 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av dokument från Åmål kommun samt intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, skolchef, verksamhetschef



grundskola, verksamhetschef stöd och resurs, rektorer med ansvar för förskoleklass och lågstadium, urval av lärare i förskoleklass och lågstadium samt personal inom elevhälsan.

Rapporten är faktagranskad av skolchef och verksamhetschef stöd och resurs.

### 3 Om särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolverket lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensering<sup>1</sup>. I skollagens 3 kap. finns regler om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen, trots att stöd har givits genom extra anpassningar, ska detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

"Sedan den 1 juli 2019 gäller bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser. Syftet med en garanti för tidiga stödinsatser är att uppmärksamma elever som är i behov av stöd i sitt lärande, och att stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik ska sättas in tidigt och utformas efter varje elevs behov. Målet är att fler elever ska nå en fullständig utbildning."<sup>2</sup>

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

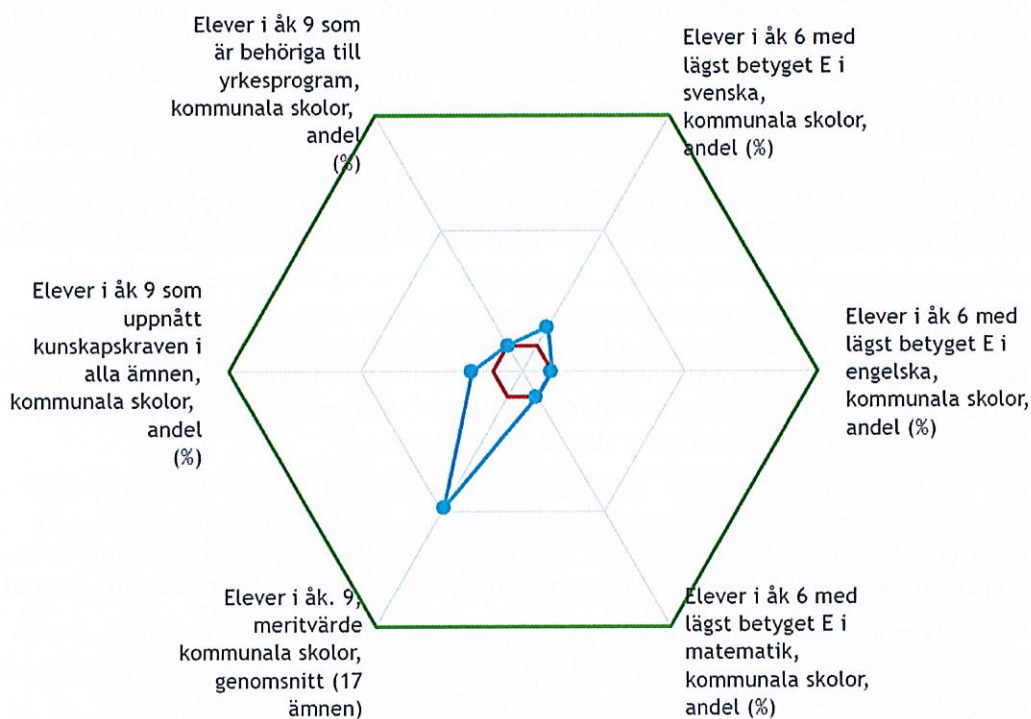
<sup>1</sup> Skolverket (2018) *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor*. sid. 8

<sup>2</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/lasa-skriva-rakna---garanti-for-tidiga-insatser>, 2022-01-11 kl. 16:00

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Måluppfyllelse

Bilden nedan visar måluppfyllelsen i Åmåls kommuns grundskolor 2021 i förhållande till de tio procent kommuner som har högst (grön) respektive de tio procent kommuner som har lägst (röd) måluppfyllelse. För de senaste åren redovisas ingen statistik efter nationella proven i årskurs 3, då dessa inte har kunnat genomföras på grund av pandemin.



Kolada, SKR

Måluppfyllelsen i de ovan redovisade måttet är förhållandevis låga. Den socioekonomiska strukturen är dock mer utmanande. Elevers föräldrars utbildningsnivå och om eleverna är nyanlända är de två faktorer som har högst förklaringsgrund för om eleverna uppnår målen. I Åmåls kommun har 49 procent<sup>3</sup> av vårdnadshavarna en eftergymnasial utbildning och 10 procent<sup>4</sup> av eleverna i årskurs 1-9 är nyinvandrade. Barn- och utbildningsnämndens kompensatoriska uppdrag blir därmed påtagligt.

<sup>3</sup> Genomsnittet i riket är 59 %.

<sup>4</sup> Genomsnittet i riket är 6 %.



## 4.2 Allmänt om anpassningar efter elevs behov

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, ombeds elever i årskurs fem och årskurs nio samt pedagogisk personal och vårdnadshavare ta ställning till en rad påståenden inom olika områden i utbildningen inom grundskolan. Då föreliggande granskning avser elever i förskoleklass och lågstadium redovisar vi inte här elevernas i mellanstadiet och högstadiet svar i enkäten. Vi redovisar dock den pedagogiska personalens och vårdnadshavarnas svar. Vi påminner om att svaren gäller för hela grundskolans utbildning. Svaren från vårdnadshavare till barn i förskoleklass redovisas separat.

Den första siffran i kolumnen anger snittet i Åmåls kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.<sup>5</sup>

Anpassning efter elevens behov, studiero, trygghet och elevhälsa	Lärare grundskola
Jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det.	6,9 / 6,6
Om det framkommer att en elev på skolan har behov av särskilt stöd utreds det snabbt.	6,9 / 6,9
Det är en god studiemiljö på skolan.	6,9 / 7,0
Det är en trygg miljö för eleverna på skolan.	8,0 / 7,8
Jag kan få råd och stöd av elevhälsogruppen för att själv kunna hjälpa mina elever i deras utmaningar.	8,0 / 7,8

Skolenkät för pedagogisk personal i grundskolan och gymnasieskolan våren 2020, Skolinspektionen

Lärarna i grundskolan i Åmål svarar överlag i paritet med enkätomgångens genomsnitt på frågor om anpassning efter elevers behov studiero och trygghet.

Anpassning efter elevens behov, studiero, trygghet och elevhälsa	Vårdnadshavare förskoleklass	Vårdnadshavare grundskola
Undervisningen i förskoleklassen/skolan passar mitt barn.	8,2 / 8,3	7,0 / 7,2
Mitt barn får den hjälp som hon/han behöver för att kunna följa med i undervisningen / för att nå kunskapskraven.	8,3 / 8,6	7,5 / 7,6

<sup>5</sup> Medelvärde och indexvärde 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.



Mitt barn behöver mer hjälp än skolan ger henne/honom (-)	7,2 / 7,7	6,2 / 6,7
Jag upplever att mitt barn har arbetsro i förskoleklassen / har studiero under lektionerna.	7,0 / 7,0	5,9 / 5,8
Mitt barn känner sig tryggt i skolan.	8,3 / 8,3	8,0 / 8,0
Upplever du att ditt barn idag får det stöd han/hon behöver? Jakande svar i procent <sup>6</sup>	71 % / 77 %	64 % / 63 %

Skolenkät för vårdnadshavare till barn i förskoleklass respektive grundskola våren 2020, Skolinspektionen

Även vårdnadshavarnas svar är i paritet med genomsnittet i enkätomgången. Det är dock något fler vårdnadshavare i Åmål i både förskoleklass och grundskola, i förhållande till genomsnittet i enkätomgången, som upplever att deras barn behöver mer hjälp än skolan ger henne eller honom.

Under de senaste tre åren har inga anmälningar ("uppgifter om missförhållanden") angående särskilt stöd handlagts av Skolinspektionen.

### 4.3 Rutiner

Verksamhet stöd och resurs vid barn- och utbildningsförvaltningen upprättade den 15 december 2021 *Rutin för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram för elever i grundskolan och grundsärskolan*. Av rutinen framgår bland annat ansvarsfördelning, arbetsgång och dokumentation vad gäller extra anpassningar och särskilt stöd. Rutinen berör inte läsa-, skriva- räknagarantin. I ett dokument från augusti 2018 anger nämnden hur den avser att använda resurser från statsbidraget *likvärdig skola*. Det handlar bland annat om att eleverna ska kunna läsa och skriva senast efter årskurs 1.<sup>7</sup> För språk-, läs- och skrivutvecklingen finns en plan som behandlar frågan ur både teoretiskt och praktiskt perspektiv, innehåller handlingsplan och pekar på utvecklingsområden.<sup>8</sup> Dokumentet omfattar hela grundskolan. Förvaltningens språk-, läs- och skrivutvecklare framför att den tjänst som han sitter på är skapad för att säkerställa garantin för tidiga insatser.

Skolverket anger i sina rekommendationer till huvudmannen inom området läsa-, skriva- och räknagarantin "att skolchefen utformar organisationens rutiner och kommunicerar vad, hur, när och av vem något ska göras"<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Andra svarsalternativ är nej och vet ej.

<sup>7</sup> Åmåls kommun (2018-08-20), *Barn- och utbildningsnämndens plan för likvärdig skola*, SFS 2018:49 för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling BUN 2018-08-23 § 117

<sup>8</sup> BUN 2021-09-30, § 164

<sup>9</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-om-arbetet-med-garantin-for-tidiga-stodinsatser-i-forskoleklass-och-lagstadiet>, 2022-01-13 kl. 08:45



Som stöd för utredning och beslut finns centrala blanketter:

- Stöd vid utredning av särskilt stöd
- Utredning av elevs behov av särskilt stöd (blankett)
- Extra anpassningar (blankett)
- Beslut om åtgärdsprogram / Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram / Beslut om att avsluta åtgärdsprogram (blankett)

Blanketterna finns tillgängliga för personalen på kommunens intranät, [anet.amal.se](http://anet.amal.se). Intervjuad representant för elevhälsan och lärare verifierar bilden av att rutiner finns och att de är ändamålsenliga.

Även intervjuade rektorer menar att det finns tydliga rutiner, men att det ändå finns stora utmaningar när det gäller att ge elever det särskilda stöd som de har rätt till. Det gäller främst elever som kommer inflyttande till kommunen eller finns på HVB-hem. Den första gruppen har inte alltid med sig dokumentation från den tidigare skolan, inte sällan beror det på att de har flyttat runt mellan olika kommuner. Även skolchefen lyfter upp denna grupp som utmanande, men att arbetet med att kartlägga deras kunskaper inleds omgående.

För uppföljning av samtliga beslutade åtgärdsprogram samt anmälningar av kränkande behandling ansvarar elevhälsans specialpedagogiska insats respektive elevhälsans psykosociala insats. "Rapporter kring åtgärdsprogram för hela förvaltningen" ska sammanställas och analyseras. Skolsköterskorna ansvarar för uppföljning och analys av skolfrånvaro. Uppföljningen görs på enhetsnivå, enligt elevhälsans representanter. Arbetet med uppföljning regleras i *Rutin för uppföljning och analys av barn- och elevhälsoarbete*, senast upprättad 2021-11-19. Analysen ska, enligt rutinen, dokumenteras på särskild blankett och vara klar att redovisa vid barn- och utbildningsnämndens sammanträde i januari. Representanter för elevhälsan verifierar att så görs.

#### 4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att Åmåls kommun har adekvata rutiner för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Planen för språk-, läs- och skrivutveckling är omfattande och bör kunna fungera som ett gott stöd i det praktiska arbetet. Motsvarande styrdokument saknas dock för matematik och vi bedömer att det kan finnas skäl att upprätta det.

## 4.4 Resurser

I tabellen nedan kan vi utläsa kostnaden per elev i grundskolan totalt och fördelat på kostnadsslag. Jämförelse görs med rike och kommungrupp enligt Siris databas.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverk-tyg	Elev-hälsa	Övr. <sup>10</sup>
Åmål	126 500	10 200	74 900	7 100	8 000	2 540	23 800
Kommun-grupp <sup>11</sup>	120 600	18 200	68 200	7 900	5 100	4 090	17 100
Riket <sup>12</sup>	118 200	19 600	66 800	6 600	5 000	3 930	16 300

Siris, Skolverket

Av tabellen ovan kan vi se att den totala kostnaden per elev i Åmål är högre än både genomsnittet i kommungruppen och riket. Förutom för skolmåltider varierar kostnaden per kostnadsslag betydligt i förhållande till kommungrupp och rike. Undervisningskostnaden per elev är hög medan kostnaden för elevhälsa är låg. Nämndens ordförande och vice ordförande bedömer att nämnden i huvudsak har resurser för uppdraget. De upplever dock att statsbidragets varaktighet är ett osäkerhetsmoment. Även skolchef och verksamhetschef menar att befintliga resurser ger verksamheten förutsättningar att till exempel ge elever det särskilda stöd som de har rätt till.

I Åmåls kommun fördelas resurser till skolenheterna primärt utifrån antal elever och stadium.

— förskoleklass	54 450 kr/elev
— grundskola, skolår 1-3	86 685 kr/elev
— grundskola, skolår 4-6	93 304 kr/elev
— grundskola, skolår 7-9	97 997 kr/elev

Nämndens ordförande och vice ordförande menar att det är förvaltningens uppdrag att fördela resurser till skolenheterna. Det är förvaltningen som bäst vet var resurserna behövs.

För elever med extra stora stödbehov kan rektorer ansöka om verksamhetsstöd, vilket motsvaras av tilläggsbelopp i förhållande till fristående huvudmän. Tilläggsbelopp fördelas utifrån *Riktlinje för tilläggsbelopp*<sup>13</sup>. Beslut om tilläggsbelopp fattas på delegation av verksamhetschef för stöd och resurs efter samverkan med

<sup>10</sup> I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om administration, elevassistenter, fritidspersonal, studie- och yrkesvägledning samt skolskjuts och kompetensutveckling (ej lönekostnad).

<sup>11</sup> Landsbygdskommun, kommunala huvudmän

<sup>12</sup> Kommunala huvudmän

<sup>13</sup> Fastställt av nämnden efter regelbunden översyn den 22 juni 2021 BUN § 126



verksamhetschef grundskola.<sup>14</sup> Verksamhetschef grundskola menar att budgeten anpassas efter det faktiska behovet av insatser.

På en av skolenheterna läser flera elever som bor på HVB-hem. Dessa elever är inte sällan i behov av extraordinära insatser och rektor menar att en tjänsteperson på kommunen har ett särskilt ansvar för att rekvirera medel för detta från elevernas hemkommuner. För insatserna ansvarar rektor.

Elevhälsan är i huvudsak centralt organiserad under verksamhetsområde Stöd och resurs. Endast speciallärare är anställda direkt under rektor. I den centrala elevhälsan är kuratorer, skolsköterskor och specialpedagoger anställda. Skolläkare och skolpsykolog köps in externt, men enligt uppgift från förvaltningen görs försök till rekrytering med jämna mellanrum. Kuratorer och skolsköterskor har sin fysiska placering vid en eller flera skolenheter. Även delar av den specialpedagogiska insatsen finns på plats på skolenheterna. Enligt representanter för elevhälsan beslutar verksamhetschef för Stöd och resurs om fördelning av elevhälsans resurser per enhet.

Intervjuade rektorer menar att det finns tillgång till elevhälsans insatser och läs- och skrivutvecklaren är ett stort stöd för den pedagogiska personalen i deras arbete med läs- och skrivinläring, men också som kompetensutveckling.

#### 4.4.1 Bedömning

Barn- och utbildningsnämnden beslutar inte om hur resurser fördelas inom skolväsendet så att elevernas olika förutsättningar och behov beaktas. Vi bedömer att nämnden ska besluta om hur resurser övergripande ska fördelas för att uppfylla 2 kap. 8 b § skollagen om kommuners resursfördelning.

#### 4.5 Insatser

Den 23 juni 2021 fattade Skolinspektionen beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Åmåls kommun. Kvalitetsgranskningen avsåg två områden inom systematiskt kvalitetsarbete, dels analys av studieresultat och trygghet, dels ”i vilken utsträckning huvudmannen har vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder”.<sup>15</sup> Frågan om analys tas upp nedan under rubriken Uppföljning. Skolinspektionen bedömer att Åmåls kommun ”i låg utsträckning” har ”vidtagit relevanta kompensatoriska åtgärder, som syftar till att elever med sämre förutsättningar ska nå utbildningens mål så långt som möjligt”.<sup>16</sup> Skolinspektionen menar att kompensatoriska åtgärder ”i viss mån” vidtas, men att de behöver utvecklas. De insatser som görs är i hög grad generella och Skolinspektionen menar att insatser behöver riktas mot enheter och individer. Kvalitetsgranskningen är inte avslutad. Skolchef och verksamhetschef delar inte Skolinspektionens bedömning att till exempel generella insatser inte skulle vara önskvärda. Licenser köps in som ger möjlighet för samtliga elever att använda olika typer av mjukvara på sina datorer. Vissa behöver stödet för att nå målen andra kan använda stödet i sin kunskapsutveckling, menar skolchefen. Verksamhetschef grundskola menar att varje elev får det särskilda stöd som eleven behöver utifrån

<sup>14</sup> Åmåls kommun (2020): Delegeringsreglemente Barn och utbildningsnämnden 4.2.8

<sup>15</sup> Skolinspektionen (2021-06-23): Dnr-SI 2021:103, sid. 17

<sup>16</sup> Skolinspektionen (2021-06-23): Dnr-SI 2021:103, sid. 3

enskilda behov. Intervjuade representanter för elevhälsan har inte tagit del av Skolinspektionens kvalitetsgranskning och de har svårt att se att bristerna skulle vara så påtagliga som Skolinspektionen menar. Inte heller rektorerna känner igen sig i Skolinspektionens bild.

Åmåls kommun redovisar en rad åtgärder som har vidtagits på huvudmannanivå redan före kvalitetsgranskningen och som beaktas under densamma. Det gäller till exempel:

- resursfördelning som beaktar elevers behov av modersmål
- möjlighet för rektor att äska medel för extraordinära insatser kopplade till enskilda elever
- placering av förstelärartjänst på vissa skolenheter
- förstärkning av kuratorsresurs och specialpedagogisk resurs på vissa enheter
- förändring av skolstruktur vad gäller stadieindelning
- inrättande av tjänst som läs- och skrivutvecklare

Ovan nämnda språk-, läs- och skrivutvecklare har, enligt specialpedagog inom elevhälsan, en tydlig arbetsbeskrivning som fokuserar på uppföljning och tidiga insatser inom ramen för läs- och skrivgarantin.<sup>17</sup> Av befattningsbeskrivningen framgår att utvecklaren bland annat ska ”kvalitetssäkra läs- och skrivutveckling i förskoleklass till årskurs 3 vad gäller material, pedagogers kompetens, metoder och didaktik”. Motsvarande tjänst finns inte för matematik. För matematik är respektive skolenhet och lärare ansvarig. Intervjuade rektorer berättar att det finns en kommunal matematikutvecklingsgrupp. Under pandemin har dock gruppen inte kunnat träffas fysiskt. Elevernas måluppfyllelse sammanställs och analyseras. Rektor återkopplar också resultaten till verksamhetschef grundskola och till personalen. Samtliga lärare har också, enligt representant för elevhälsan, genomgått det statliga matematiklyftet. Intervjuade lärare i förskoleklass och lågstadium berättar hur det arbetar med olika material, från till exempel Skolverket och Nationellt centrum för matematikutbildning i Göteborg, i både svenska och matematik. Exempel på material som används är Skolverkets kartläggningmaterial *Hitta Språket* och *Hitta matematiken*. Lärarna är nöjda med det material som finns tillgängligt för dem

På varje enhet finns tillgång till elevhälsans insatser. Elevhälsans arbete på enheterna leds av rektor i elevhälsoteam. I intervjuer framgår dock att skolpsykologen inte deltar i EHT, men att psykologens insatser kan avropas vid behov. Elevhälsans representanter bedömer att de resurser som avsätts för elevhälsa i stort motsvarar behoven, även om antalet elever per skolsköterska upplevs som högt. Även rektorerna anser att det är den medicinska insatsen som är elevhälsans svaga punkt. Personalomsättningen är hög bland skolsköterskorna och det försvårar ett långsiktigt samarbete, enligt rektorerna.

Elever i behov av specialpedagogiskt stöd får det, menar elevhälsan. Det ges i form av insatser från specialpedagog och speciallärare. Intervjuade lärare menar också att förutsättningar att ge eleverna det pedagogiska stöd som de behöver finns.

---

<sup>17</sup> Åmåls kommun (2021-12-08): *Befattningsbeskrivning språk-, läs- och skrivutvecklare*



Intervjuade lärare och representanter för elevhälsan påpekar att varje lärare i hög grad anpassar undervisningen efter elevernas behov, så att en insats utöver den ordinarie pedagogiska bemanningen inte behövs i lågstadiet. Läs-, skriv- och språkutvecklaren menar att lärarna i förskoleklass och lågstadium får förutsättningar att möta elevernas behov genom tidiga insatser och särskilt stöd. Lärarna får handledning av språkutvecklaren och de har också möjlighet att ge elever stöd genom informations- och kommunikationsteknik (IKT). Överlag får elever i behov av särskilt stöd det stöd som de behöver, menar rektorer, lärare och elevhälsans representanter. Lärarna upplever alltså att de har kompetens och förutsättningar att stödja elever ur pedagogiskt perspektiv. Däremot är det svårare att möta de behov som elever som mår psykiskt dåligt har. Det saknas insatser från BUP och skolan har inte uppdraget att behandla elevernas medicinska svårigheter, enligt flera respondenter. Elevhälsan kan handleda och ge råd samt vara en kontaktväg till behandlingsansvariga och föräldrar, enligt skolchef och verksamhetschef stöd och resurs. Lärarna i förskoleklass upplever att förskoleklassen idag tas på större allvar ur utbildningsperspektiv, men att det kan finnas en risk för att man väntar med att sätta in lämpliga stödåtgärder. Intervjuade lärare bedömer vidare att undervisningen i språk för nyanlända borde stärkas i förskola och förskoleklass. Det räcker inte med språkstimulans, menar de. Lärarna framför också att det alltid borde finnas två personal i arbete i förskoleklass. Många elever behöver stöd för att stärka sin sociala kompetens. Att det under viss tid finns två vuxna i gruppen beror på att det lämpar sig ur personalperspektiv, men det är inte alltid som elevernas behov är i centrum.

Det finns dock, främst två, elevgrupper som skulle behöva större eller andra insatser, enligt elevhälsan. Det gäller elever som följer grundsärskolans läroplan och som är integrerade i grundskolan samt nyanlända elever. Många av de inflyttade med utländsk bakgrund har en brokig skolbakgrund inte bara från hemlandet utan också genom att ha bytt skola flera gånger i Sverige. Det är också svårt att få tillgång till dokumentation om barnen, menar skolchef, rektorer och språkutvecklare. Kommunens resurser är begränsade och det har fått till konsekvens att bland annat elevassistenter och språkstödjare inte finns i den omfattning som behövs, menar rektorer och representanter för elevhälsan. Det gäller särskilt mellanstadiet, menar ett par respondenter. Intervjuade lärare framför också att mellanstadiets- och högstadiets organisation med ämneslärare upplevs negativt av vissa elever som mår bättre av att undervisas i ett mindre sammanhang med färre olika lärare. Eleverna drabbas av "relationsstress". Skolan är bättre på att möta elevernas behov i lågstadiet, menar en lärare. Även lokalernas ändamålsenlighet har varit ett problem under många år. Från och med 2023 ska dock både Rössparks skolan och Tösse skola vara på plats i nya lokaler.

Nämndens ordförande och vice ordförande menar att elever i behov av särskilt stöd får det och att över 90 procent av eleverna, som stadigvarande bor i kommunen, når målen för utbildningen. Det är emellertid en utmaning att kunna möta behoven hos de elever som under en kortare tid är folkbokförda i kommunen. Det kan gälla nyanlända, men också familjer med sociala svårigheter. Elevhälsans representanter delar denna bild. Samverkan sker med socialtjänsten och samarbetet är i huvudsak gott. Men det går inte alltid att nå föräldrar som inte vill se sina barns behov. En del av dessa familjer uppges flytta från kommunen, när socialtjänsten kommer för nära.

Nämndens presidium menar dock att det fortfarande finns mer att göra. Det kompensatoriska arbetet ska stärkas genom att insatser från studie- och yrkesvägledare påbörjas längre ner i åldrarna. Nämnden har fastställt en studie- och yrkesvägledningsplan.<sup>18</sup> Syftet med planen är bland annat att tydliggöra insatser och aktiviteter i respektive årskurs.

På huvudmannanivå har åtgärder vidtagits vad gäller att stärka samverkan mellan skola, socialtjänst och region. Sedan 2019 finns en familjecentral dit vårdnadshavare till barn i ålder 0-6 år kan vända sig för stöd.<sup>19</sup> I ett projekt (*Tillsammans i första linjen*), delfinansierat av Västra Götalandsregionens sociala investeringsfond, ska samverkan mellan skola, socialtjänst och region stärkas ytterligare för barn i åldrarna 0-12 år. Projektet är treårigt och syftar till "att öka andelen som når behörighet till gymnasieskolans nationella program, tar examen och sen går vidare till fortsatta studier eller arbete" och "att identifiera och undanröja hinder för barns möjlighet att vara delaktiga i lärandet och den sociala gemenskapen".<sup>20</sup>

#### 4.5.1 Bedömning

Det finns tillgång till elevhälsa, men inte en samlad elevhälsa som inkluderar psykologisk insats. Insatser från psykolog köps in, men vi bedömer inte att det motsvarar författningarnas krav på en samlad elevhälsa som främst ska arbeta förebyggande och främjande. Det är en brist.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Det finns utvecklingsområden, men i stort upplevs insatserna i lågstadiet både vara ändamålsenliga och motsvara behoven. Utvecklingsområden som dels identifierats i kommunen är stöd för nyinflyttade elever som inte alltid har blivit kartlagda hos andra huvudmän eller där kartläggningen inte finns att tillgå för Åmåls kommun och dels stöd till elever som lider av psykisk ohälsa, men då handlar det främst om äldre elever. Samverkan med barn- och ungdomspsykiatri upplevs inte fungera tillfredsställande.

Den särskilda tjänsten som språk- och skrivutvecklare bedömer vi stärker förutsättningarna för att garantera för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium kan uppfyllas. Motsvarande tjänst finns inte för matematik, vilket skulle kunna stärka arbetet med tidiga insatser och öka måluppfyllelsen.

---

<sup>18</sup> BUN 2021-08-25 § 142

<sup>19</sup> Åmåls kommun (2019): *Samverkansavtal avseende Åmåls familjecentral*

<sup>20</sup> BUN 2021-02-25 § 23



## 4.6 Uppföljning

Skolverket skriver i sina rekommendationer till rikets huvudmän inom området läsa-, skriva- och räknagarantin att "det är lämpligt att arbetet med garantin utgör en grundläggande del i det systematiska kvalitetsarbetet"<sup>21</sup>.

Av barn- och utbildningsnämndens inriktningsmål framgår att "alla elever ska nå kunskapskraven för respektive stadium".<sup>22</sup> Huvudmannen har också givit verksamheten i uppdrag att "säkerställa att alla elever har knäckt läskoden hösten i årskurs 1".<sup>23</sup> Av kvalitetsrapport för läsåret 2019/2020 framgår att 94,5 procent av eleverna i årskurs 1 hade knäckt läskoden före vårterminsstart 2020. Nämnden gavs information av språk-, läs- och skrivutvecklare vid sitt sammanträde i januari 2021. (Se nedan.) Motsvarande information lämnades till nämnden vid dess sammanträde den 24 februari 2022, enligt språkutvecklaren.

Skolinspektionen bedömde efter sin senaste kvalitetsgranskning i kommunen att Åmåls kommun "i låg utsträckning" gör "relevanta analyser av studieresultat och resultat avseende trygghet" och menar att "huvudmannen behöver utveckla sin analys" vad gäller "skillnader och variationer mellan skolenheter" och "skillnader och variationer mellan flickor och pojkar".<sup>24</sup> Nämndens ordförande och vice ordförande menar att det alltid finns förbättringar att göra, men att kommunen inte har samma syn som Skolinspektionen. För barn- och utbildningsnämnden är det systematiska kvalitetsarbetet viktigt och den årliga kvalitetsrapporten är mycket viktig för hur det kommande arbetet ska bedrivas, enligt presidiet. Enligt förvaltningens språkutvecklare arbetare lärare och elevhälsa "med insatser och åtgärder inklusive kompensatoriska insatser och åtgärder utifrån evidens, forskning och beprövad erfarenhet".<sup>25</sup>

I granskningen har barn- och utbildningsnämndens protokoll från 2021 gått igenom. Nedan redovisar i punktform när ärenden med bäring på granskningen har behandlats.

- 2021-01-21 redovisning av läs- och skrivutveckling F-3 Nämnden noterar informationen.  
redovisning av måluppfyllelse per den 31 december, grundskola Nämnden noterar informationen.
- 2021-02-25 redovisning av systematiskt barn- och elevhälsoarbete Nämnden noterar informationen.  
verksamhetsberättelse 2020 Nämnden godkänner verksamhetsberättelsen.  
systematiskt kvalitetsarbete Nämnden godkänner rapporten.

<sup>21</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-om-arbetet-med-garantin-for-tidiga-stodinsatser-i-forskoleklass-och-lagstadiet>, 2022-01-13 kl. 09:00

<sup>22</sup> Åmåls kommun, *Barn - och utbildningsnämndens rapport för SKA - systematiskt kvalitetsarbete enligt Skollag 2010:800*: sid 10

<sup>23</sup> Åmåls kommun, *Barn - och utbildningsnämndens rapport för SKA - systematiskt kvalitetsarbete enligt Skollag 2010:800*: sid 12

<sup>24</sup> Skolinspektionen (2021-06-23): Dnr-SI 2021:103, sid. 2

<sup>25</sup> Mejil till revisor från språkutvecklare 2022-02-23

- 2021-03-25 workshop systematiskt kvalitetsarbete
- 2021-04-29 plan för likvärdig skola Nämnden godkänner planen.
- 2021-05-27 redovisning av måluppfyllelse per den 31 mars, grundskola Nämnden noterar informationen.
- 2021-08-25 redovisning av måluppfyllelse per den 15 juni, grundskola "Det går till exempel att se att det är en påtaglig skillnad mellan årkurs 3 och årkurs 4, då fler elever inte når målen i årkurs 4 än i årkurs 3." Nämnden noterar informationen.
- 2021-09-30 delårsrapport tertial 2 2020 Nämnden godkänner verksamhetsberättelsen.  
Språk-, läs- och skrivutvecklingsplan Nämnden beslutar.
- 2021-11-18 redovisning av måluppfyllelse per den 31 oktober, grundskola Nämnden noterar informationen.

Årligen dokumenteras huvudmannens kvalitetsarbete i en *Rapport för SKA - systematiskt kvalitetsarbete enligt Skollag 2010:800*. I rapporten redovisas resultat inom områdena *Trygghet och studiero* samt *Mål och resultat*. Resultat efter användning av nationellt kartläggningsmaterial redovisas inte särskilt däremot andel elever i årskurs 1 som har "knäckt läskoden". Skillnad i resultat mellan flickor och pojkar redovisas, men för övrigt görs ingen analys av resultaten. För årskurs 3 redovisas ett konstaterade att nationella prov inte genomfördes läsåret 2019/2020 på grund av Covid-19.

Av punkterna ovan framgår att en workshop genomfördes under mars månad 2021. Nämndens presidium informerar om att hela nämnden då träffade rektorer och verksamhetschefer för en diskussion om verksamheten. Under workshopen identifierades områden som huvudmannen måste arbeta vidare med och som blir till mål under kommande år. Ordföranden menar att nämnden styr inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet genom att peka på vad som särskilt behöver följas upp. Det framgår av nämndens kvalitetsrapport 2019/2020.<sup>26</sup> Intervjuade rektorer upplever inte att det finns någon systematik i dialogen mellan nämnd och rektorerna. Det är sällan de träffas. Skolchefen påpekar att rektorerna inte ska ha direkt dialog med nämnden, förutom genom utsedda kontaktpolitiker (faddrar). Enligt förvaltningens styrkedja ska kommunikationen mellan skolenhet och nämnd föras genom verksamhetschef grundskola.

Fyra gånger per år ska varje grundskoleenhet för huvudmannen redovisa elevernas måluppfyllelse. I redovisningen ska det framgå hur många elever som riskerar att inte nå målen i ett eller flera ämnen. Av intervjuer med rektorer och elevhälsans representanter framgår att så görs och att nämnden genom verksamhetschef för Stöd och resurs och verksamhetschef grundskola informeras två gånger om året.

<sup>26</sup> Åmåls kommun (2019/2020): *Barn - och utbildningsnämndens rapport för SKA - systematiskt kvalitetsarbete enligt Skollag 2010:800*, sid. 12, 26-27



Enligt *Rutin för uppföljning och analys av barn- och elevhälsoarbete* ska en sammanställning och analys av elevhälsans specialpedagogiska insats vara klar inför barn- och utbildningsnämnden sammanträde i januari. Det framgår inte av nämndens protokoll av den 27 januari 2022 att nämnden fick någon information. Enligt verksamhetschef stöd och resurs har rutinen förändrats så att avrapportering ska ske inom årets första kvartal. Verksamhetschefen redovisade för nämnden den 24 mars 2022.<sup>27</sup>

#### 4.6.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området särskilt stöd och garanti för tidiga stödinsatser vad gäller att nå målen för att läsa och skriva. Matematik har inte särskilt följts, vilket vi bedömer är angeläget att göra. Kvalitetsarbetet bedrivs i kontinuerliga uppföljningar av elevhälsans specialpedagogiska insats, skriftlig kvalitetsrapport och workshop där huvudman och enheter har mötts. Vi kan också se i kvalitetsrapport att åtgärder har vidtagits för att stärka arbetet genom inrättande av tjänst som läs- och skrivutvecklare.

Av Skolinspektionens granskning framgår att huvudmannen ska utveckla analysen av kunskapsresultaten och elevernas behov och förutsättningar samt utifrån analysen "genomföra riktade kompensatoriska åtgärder". Vi bedömer att nämnden inom området garanti för tidiga stödinsatser vad gäller läsa och skriva har följt upp resultat och vidtagit åtgärder. Vi bedömer dock att analysen behöver utvecklas. Av vår granskning framgår vidare att det finns elevgrupper som inte bedöms få det särskilda stöd som de behöver och där behöver kvalitetsuppföljningen fortsätta, i enlighet med Skolinspektionens beslut.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden i huvudsak genom sin styrning och uppföljning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd i förskoleklass och lågstadium får det i enlighet med skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Arbetet med garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium vad gäller läs- och skrivutveckling bedrivs med hög kompetens, genomtänkt och systematiskt. Huvudmannen följer också upp resultaten. Arbetet med garanti för tidiga insatser i matematik finns inte dokumenterat och bedrivs inte med samma struktur som arbete med läs- och skrivutveckling. Vi föreslår att rutiner tas fram för tidiga insatser och att uppföljningen i det systematiska kvalitetsarbetet utvecklas. Vi påminner också om vikten av att i huvudmannens kvalitetsarbete dokumentera analysen av resultaten vad gäller garanti för tidiga insatser.

Resurser avsätts för verksamheterna primärt genom ersättning per elev, men också genom verksamhetsstöd för elever med extraordinära stödbehov och centrala insatser från enheten stöd och resurs. Av offentlig statistik framgår att måluppfyllelsen i svenska och matematik är låg i Åmåls kommun. Det är därför viktigt att huvudmannen

<sup>27</sup> BUN 2022-04-23 § 47

säkerställer att det finns förutsättningar för rektor att fortsätta att ge eleverna de särskilda stöd som de behöver även i mellanstadiet.

I granskningen har framgått att verksamheten i hög grad upplever att det finns tillgång till elevhälsans olika insatser. Det framgår emellertid att den psykologiska insatsen inte främst arbetar främjande och förebyggande i en samlad elevhälsa på enhetsnivå.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Att snabbt kunna möta inflyttade elevers behov av stödinsatser är en utmaning inte minst på grund av bristande dokumentation från tidigare huvudmän.

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden

- beslutar om resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § Skoll)
- säkerställer att elevhälsans samtliga insatser är tillgängliga vid alla skolenheter och att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Bristen avser psykologisk insats. (2 kap. 25 § Skoll)
- låter ta fram en plan för tidiga insatser i matematik.
- utvecklar analysen i det systematiska kvalitetsarbetet och där brister identifieras vidtar riktade och kraftfulla insatser. (4 kap. 3 och 7 §§ Skoll) Vi pekar också på vikten av att huvudmannen följer upp garantin för tidiga insatser i matematik och att resurser avsätts så att elever i behov av stöd kan ges det även under mellanstadiet och högstadiet med hög måluppfyllelse som följd.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

*Certifierad kommunal revisor, specialist*

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