

Till:
Kommunstyrelsen, Kungälv kommun

For kännedom till:
Kommunfullmäktige, Kungälv kommun

Granskningsrapport "Granskning av särskilt stöd i grundskolan"

De förtroendevalda revisorerna i Kungälv kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens arbete med särskilt stöd inom grundskolan.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen genom sin styrning säkerställer att barn i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.

KPMG:s samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt att barn i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- besluta om resursfördelningsmodell, inklusive socioekonomisk omfördelning, så att en resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov säkerställs. (2 kap. 8 b § SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)
- säkerställa att elevhälsan vid varje skolenhet har en omfattning som möjliggör att arbetet främst är förebyggande och hälsofrämjande och att samråd i utredning av särskilt stöd sker. (2 kap. 25 § och 3 kap. 7 § 2 st. SkoL)
- göra en fördjupad uppföljning av förutsättningar för och arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att elever likvärdigt får det särskilda stöd som de behöver. (2 kap. 8 §, 3 kap. 7 § 3 st. samt 4. kap 3 och 5 §§ SkoL)
- besluta om dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete, i vilket ingår att tydliggöra insatser att genomföra för att utveckla utbildningen eller åtgärda brister. (4 kap. 3 och 7 §§ SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)

Vi önskar, senast den 20 februari 2025, kommunstyrelsens skriftliga kommentarer till KPMG:s granskningsrapport och våra synpunkter enligt ovan.

Kungälv den 31 oktober 2024

För kommunrevisionen

Göran Johansson
Ordförande



Granskning av särskilt stöd i grundskolan

Rapport

Kungälv kommun

KPMG AB

2024-10-25

Antal sidor 17



Kungälv kommun
Granskning av särskilt stöd i grundskolan

2024-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Resurser	6
3.2	Elevhälsa	9
3.3	Insatser av särskilt stöd	11
3.4	Uppföljning	15
4	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Kungälv kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer samt vilka insatser som vidtas. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen genom sin styrning säkerställer att barn och elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställer att barn och elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.



Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen har visat att kommunstyrelsen har beslutat om ram för resursfördelningsmodell som beaktar elevers olika förutsättningar och behov, men att sektorledning beslutar om hur stor andel av resurserna som fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Enligt vår mening är detta en viktig komponent i resursfördelningen och ska beslutas av kommunstyrelsen.

Vi bedömer att merparten av skolenheterna i stort har tillgång till elevhälsans olika insatser, men att omfattningen vid alla enheter inte motsvarar behoven, vilket gör att elevhälsan till exempel inte främst är förebyggande och hälsofrämjande eller kan delta i skyndsamma utredningar. Av skolenkät och intervjuer framgår att elever inte alltid får särskilt stöd i den omfattning eller den form som de behöver.

Kommunstyrelsen har en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet och följer också upp särskilt stöd och resursfördelningsmodell. Det är också positivt att kommunstyrelsen vid behov begär fördjupade uppföljningar.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Bedömning
Avsätts resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov?	Delvis
Finns det vid varje skolenhet tillgång till elevhälsans samtliga insatser?	Delvis

Får elever i behov av särskilt stöd det stöd som utredningen visar att de behöver?	Delvis
Får elever som saknar utredning/diagnos tillgång till det särskilda stöd som de behöver?	
Följer kommunstyrelsen upp arbetet med särskilt stöd?	I allt väsentligt

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- besluta om resursfördelningsmodell, inklusive socioekonomisk omfördelning, så att en resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov säkerställs. (2 kap. 8 b § SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)
- säkerställa att elevhälsan vid varje skolenhet har en omfattning som möjliggör att arbetet främst är förebyggande och hälsofrämjande och att samråd i utredning av särskilt stöd sker. (2 kap. 25 § och 3 kap. 7 § 2 st. SkoL)
- göra en fördjupad uppföljning av förutsättningar för och arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att elever likvärdigt får det särskilda stöd som de behöver. (2 kap. 8 §, 3 kap. 7 § 3 st. samt 4. kap 3 och 5 §§ SkoL)
- besluta om dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete, i vilket ingår att tydliggöra insatser att genomföra för att utveckla utbildningen eller åtgärda brister. (4 kap. 3 och 7 §§ SkoL. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)

2 Bakgrund

KPMG har av Kungälv kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur kommunstyrelsen som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer samt vilka insatser som vidtas. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

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

Revisorerna bedömer risken att rektorerna vid kommunens skolenheter har olika förutsättningar att möta elevernas behov av särskilt stöd utifrån vilka resurser som tilldelas dem.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen genom sin styrning säkerställer att barn och elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Avsätts resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov?
- Finns det vid varje skolenhet tillgång till elevhälsans samtliga insatser?
- Får elever i behov av särskilt stöd det stöd som utredningen visar att de behöver?
 - o Får elever som saknar utredning/diagnos tillgång till det särskilda stöd som de behöver?
- Följer kommunstyrelsen upp arbetet med särskilt stöd?

Granskningen har avgränsats till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 och 38 §§,
- skollagen (2010:800) 2 kap. 8 b och 25 §§, 3 kap. 7 § 3-4 st., 10-11 §§ och 12 §§, och 4 kap. 3 och 5-6 och 7 §§,

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av Skolinspektionens skolenkät och beslut, samt interna kommunala dokument. Intervjuer har genomförts med ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsens utskott för bildning och lärande, sektorchef tillika skolchef, verksamhetschef grundskola, enhetschefer vid central elevhälsa samt urval av rektorer, lärare och personal inom elevhälsan representerandes samtliga fyra insatser.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av ordförande och vice ordförande i kommunstyrelsens utskott för bildning och lärande, sektorchef tillika skolchef, verksamhetschef grundskola och enhetschef elevhälsa.

3 Resultat av granskningen

3.1 Resurser

Kommuner ska enligt 2 kap. 8 b § skollagen "fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov".

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Kungälv kommun år 2023 var 123 580 kronor, vilket var närmare 11 000 kronor högre än året dessförinnan.

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungrupp¹, liknande kommuner² och för rikets samtliga huvudmän.

2023	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål- tider	Lärverk- tyg, utr- mm	Elev- hälsa	Övr. ³
Kungälv	123 580	22 402	73 649	6 838	6 561	4 775	9 356
Kommungrp	130 995	22 018	74 112	6 821	5 296	4 713	17 996
Liknande kommuner	130 954	20 295	73 658	7 121	6 697	4 699	18 485
Riket	135 638	22 762	75 603	7 563	5 683	4 768	18 879

Kolada, SKR

Vi ser att den totala genomsnittskostnaden per elev i Kungälv kommun ligger under genomsnittet i rike, kommungrupp och liknande kommuner. I förhållande till samtliga jämförelseobjekt ser vi att övriga kostnader är särskilt låga.

Utskottet för bildning och lärandes presidium menar att befintliga resurser ger verksamheten förutsättningar att bedriva en god utbildning, men att resurserna skulle kunna användas på ett bättre sätt. Därför ser presidiet positivt på att sektorn och grundskolan har nya ledare och att rapporterna till utskottet har blivit mer relevanta. Skolchefen framför i intervju att skolenheterna i stor utsträckning har ekonomiska förutsättningar att ge alla elever ledning, stimulans och särskilt stöd. Större ekonomiska resurser skulle dock ge verksamheten bättre förutsättningar att till exempel erbjuda adekvat kompetensutveckling till personalen och att anställa resurspersoner i skolan. Rektorer påpekar att skolpengen är låg i kommunen och att det återspeglas i verksamheten.

¹ Pendlingskommun nära storstad - Kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

² De kommuner som strukturellt mest liknar Kungälv kommun ur perspektivet grundskola.

³ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om elevassistenter, studie- och yrkesvägledning och administration.

2024-10-25

Kommunstyrelsen har fastställt anvisningar avseende *Resursfördelningsmodell sektor Bildning och lärande*⁴. Kommunens förvaltning fördelar resurser per sektor i förvaltningens verksamhetsplan. Med utgångspunkt i föregående års budget fördelar därefter sektorledningen för Bildning och lärande budget per verksamhetsområde. För fördelning inom respektive verksamhetsområde ansvarar verksamhetschef.

Resurser till kommunala enheter fördelas genom:

- anslag för faktiska lokalkostnader
- centrala medel, för till exempel skolledning, måltider, elevdatorer, flerspråkighetsenhet, stödenhet
- elevpeng som baseras på antal elever per stadium och beräknas i antal årsarbetare per 100 elever. Elevpengen är högst i årskurserna 7-9 och lägst i årskurserna 1-3.
- strukturresurs baseras på sex faktorer:
 - o elevens kön
 - o högsta utbildning för vårdnadshavarna
 - o om familjen har ekonomiskt bistånd
 - o om elevens vårdnadshavare är folkbokförda på samma adress
 - o vårdnadshavarnas totala inkomst
 - o utländsk bakgrund enligt HDI⁵ kombinerat med antal år i Sverige.

Ett index räknas fram per skolenhet. Ett lågt index indikerar en starkare socioekonomisk struktur än ett högre index. Index varierar mellan friskolan Älvkullen Montessoris 65 och Sandbackaskolans 207.

- tilläggsresurs för elever med omfattande behov av särskilt stöd. I intervjuer framgår att tilläggsresursen fördelades år 2024 ut till enheterna tillsammans med övriga resurser. Verksamhetschefen menar att varje rektor måste ha kontroll över dessa medel för att kunna använda till elevspecifika insatser.

Enligt kommunstyrelsens anvisningar ansvarar sektorledningen för strukturresursens omfattning i procent.⁶ År 2024 fördelades i genomsnitt 4 328 kronor per elev utifrån socioekonomiska faktorer. Lägst resurs per elev fördelades till friskolan Älvkullen Montessori (2 813 kr/elev) och högst till Sandbackaskolan (8 959 kr/elev).

Rektorerna är klara över att resurser till del fördelas utifrån socioekonomisk struktur, men de upplever inte att de har en tillräcklig översikt eller kan bedöma om omfördelningen är tillräcklig. Resurserna upplevs som starkt begränsade och för merparten av de intervjuade rektorerna används resurserna för att sätta en grundorganisation. Att på enheten, under läsårets gång, fördela resurser efter

⁴ KS 2022-05-24

⁵ HDI – Human Development Index, visar ett lands välbefinnande.

⁶ *Resursfördelningsmodell sektor Bildning och lärande* (2022) sid. 7

2024-10-25

elevernas behov är svårt. Då handlar det istället om att prioritera de behov som är störst, enligt rektorerna.

Resursfördelningen utgör sedan 2024 en kvalitetsfaktor i kommunens systematiska kvalitetsarbete. I *Huvudmannens rapport 1 år 2024* redovisas i punktform de slutsatser som rektorerna dragit i sin analys av resursfördelningen.⁷ Bland annat framkommer att:

- många "skolor upplever att resurserna inte räcker till".
- det är viktigt "att skapa balans mellan individ och grupp som tillgodoser allas behov".
- "det finns ett samspel mellan resursfördelning och organisation". Skolenheternas organisation kan i vissa fall anpassas i andra fall inte, när rektor fördelar resurser.

Utifrån uppföljningens resultat kommer åtgärder att vidtas bland annat genom "en utvärdering av strukturrenheten" hösten 2024 och "workshops om resursfördelning".⁸ Enligt skolchefen kommer modellen att utvärderas efter årets slut, det vill säga tidigast i början av 2025.

3.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis avsätts resurser utifrån elevers olika förutsättningar och behov utifrån 2 kap. 8 b § skollagen.



Vi konstaterar att socioekonomiska faktorer beaktas i kommunens resursfördelningsmodell. Vi bedömer emellertid att omfördelningen är förhållandevis liten utifrån indexgapet mellan skolenheter med lågt respektive högt index. I huvudmannens egen uppföljning framgår vidare att många "skolor upplever att resurserna inte räcker till". Det kan bero på att resurser inte fullt ut fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov i enlighet med 2 kap. 8 b § skollagen, men också på att resurstilldelningen inte korrelerar med uppdraget.

Kommunstyrelsen har beslutat om en resursfördelningsmodell, men överlåter på sektorledningen att besluta om vissa betydande delar såsom hur stor andel som fördelas utifrån socioekonomisk struktur. Vi bedömer att kommunstyrelsen därmed inte fullt ut tar ansvar för att resursfördelningen beaktar elevers olika förutsättningar och behov.

Vi ser positivt på att resursfördelningen kontinuerligt utvärderas inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet och att en total översyn planeras att genomföras.

⁷ Huvudmannens rapport 1 år 2024, Kungälv kommun (2024-05-08), sid. 31-32

⁸ Huvudmannens rapport 1 år 2024, Kungälv kommun (2024-05-08), sid. 33

3.2 Elevhälsa

Om elevhälsan regleras i 2 kap. 25–28 §§ skollagen. Elevhälsa ska bland annat finnas för elever i grundskola och gymnasieskola och omfatta ”medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser”, vilket innebär ”tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator” samt tillgång till specialpedagogisk kompetens. Elevhälsa syftar till att stödja elevernas måluppfyllelse och ska primärt vara ”förebyggande och hälsofrämjande”.

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs åtta om anpassning efter elevens behov. I Kungälv genomfördes enkäten senast under våren år 2024. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Kungälv kommuns kommunala skolor och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.⁹

Elevhälsa	Undervisande lärare ¹⁰
Hur uppfattar du möjligheterna för eleverna att få stöd från elevhälsan?	5,9 / 6,9
Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd från elevhälsan om det skulle behövas?	6,0 / 6,7
Hur tycker du att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar?	5,6 / 6,4

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2024, Skolinspektionen

Av skolenkäten framgår att undervisande lärare i Kungälv kommun ger en mer negativ bild av möjligheterna till stöd från elevhälsan och elevhälsans arbete än genomsnittet i enkätomgången. Två av tre lärare menar att möjligheterna för lärarna att få stöd från elevhälsan är ”mycket bra” eller ”ganska bra”. Närmare en tredjedel tycker att möjligheterna är ganska eller mycket dåliga.

Rektorsgruppen i Kungälv kommun beslutade i juni 2022 om en elevhälsoplan för grundskolan.¹¹ Dokumentansvarig är chefen för sektorns stödenhet. Av planen framgår att dess syfte är ”att utveckla och kvalitetssäkra elevhälsoarbetet och likvärdighet inom kommunens skolor”. Arbetet med särskilt stöd är en aspekt som berörs i planen, men den innehåller inga rutiner för arbetet med särskilt stöd.

Elevhälsan är både centralt och lokalt organiserad, men vid varje skolenhet finns ett elevhälsoteam som leds av rektor. I intervjuer framgår att det i varje team finns tillgång till psykolog, skolkurator, skolsköterska och lärare med specialpedagogisk kompetens. Psykologen deltar inte i lika hög grad i det kontinuerliga arbetet vid skolenheterna.

⁹ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger det mest positiva svaret och 0 att respondenterna anger det mest negativa svaret.

¹⁰ Svarsfrekvens 68 %

¹¹ Dokumentet upphörde att gälla 2024-06-01. Enligt sektorchef kommer dokumentet att revideras under hösten 2024 på grund av byte av verksamhetschef.

På central nivå finns följande personalgrupper organisatoriskt placerade:

- kuratorer
- psykologer
- skolläkare
- medicinskt ansvarig skolsköterska och övriga skolsköterskor
- specialpedagoger
 - o med inriktning på tal, språk och kommunikation
 - o med inriktning på neuropsykiatriska funktionsnedsättningar
 - o med fördjupade kunskaper om barns lärande
 - o med inriktning på förskoleverksamhet

Lärare med specialpedagogisk kompetens, det vill säga speciallärare och specialpedagoger, är i övrigt anställda under rektor på varje skolenhet.

Enhetschefer vid den centrala elevhälsan ansvarar för att den medicinska, psykologiska och psykosociala insatsen fördelas ut till skolenheterna. Intervjuad enhetschef menar att fördelningen utgår från skolenheternas socioekonomiska struktur, men att också hänsyn tas till elevantal och upplevt behov.

Organisationen bedöms av merparten av respondenterna som ändamålsenlig. För att säkerställa tillgång till specialpedagogisk kompetens skulle den specialpedagogiska insatsen i den centrala elevhälsan behöva öka, menar dock en rektor. Intervjuade rektorer, lärare och representanter för elevhälsan menar att det i huvudsak finns tillgång till elevhälsans samtliga insatser vid varje skolenhet, men när det uppstår vakanser kan skolor bli utan en insats under längre eller kortare perioder.

Respondenterna är också i hög grad eniga om att omfattningen på elevhälsan inte motsvarar behoven vid alla enheter eller inom alla insatser. Flera exempel ges.

Kuratorsinsatsen, en tjänst, på drygt 600 elever upplevs inte motsvara behoven.

Psykologerna hinner inte med alla utredningar och därmed kan de inte främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. Enhetschef elevhälsa framför dock att hon inte känner till någon kö vid tiden för granskningen. Den specialpedagogiska insatsen upplevs på flera skolenheter inte räcka till för att både utreda behov av särskilt stöd med mera och finnas tillgängliga för insatser i form av särskilt stöd. Det kan vara en förklaring till att lärarna i skolenkäten svarar mer negativt på frågor om särskilt stöd än genomsnittet i enkätomgången. (Se 3.4) Ett par respondenter från elevhälsan påpekar dock att lärarna själva inte alltid är tillgängliga och det gör att utredningarna drar ut på tiden.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det delvis finns tillgång till elevhälsans samtliga insatser vid varje skolenhet.



Utifrån elevhälsans organisation och svar i intervjuer bedömer vi att merparten av skolenheter i stort har tillgång till elevhälsans olika insatser. Även om det finns elevhälsa tillgänglig vid varje skolenhet framkommer i intervjuer att omfattningen inte motsvarar behoven. Det får konsekvenser i form av brister såsom att elevhälsan inte främst är förebyggande och främjande enligt 2 kap. 25 § Skoll, att utredningar inte genomförs skyndsamt och att insatser inom särskilt stöd inte kan genomföras i tid eller omfattning som planerat.

3.3 Insatser av särskilt stöd

Elever i grundskolan ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Förutom ledning och stimulans kan elever behöva extra anpassningar eller särskilt stöd för att nå målen. Om särskilt stöd regleras särskilt i skollagen vad gäller till exempel utredning, beslut och uppföljning. Beslut om särskilt stöd fattas av rektor.

I skolenkäten tillfrågas alla elever i årskurs fem och årskurs åtta om stöd. I tabellen nedan anges svaren från Kungälv kommun i skolenkäten 2024. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Kungälv kommuns kommunala skolor och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Stöd	Årskurs 5 ¹²	Årskurs 8 ¹³
Tycker du att du får den hjälp du behöver från skolan för att klara skolarbetet?	7,4 / 7,3	5,3 / 6,0
Hur ofta får du den hjälp du behöver under lektionerna?	7,5 / 7,4	6,4 / 6,7

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2024, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i årskurs 5 svarar i paritet med genomsnittet i enkätomgången, på frågor om stöd. Högstadiееleverna svarar dock mer negativt. Var tionde elev tycker att de inte alls får den hjälp som de behöver från skolan.

¹² Svarefrekvens 93 %

¹³ Svarefrekvens 76 %

Tabellen nedan visar undervisande lärares svar på Skolinspektionens frågor.

Stöd och särskilt stöd	Undervisande lärare ¹⁴
Hur ofta upplever du att alla elever får den hjälp de behöver på dina lektioner?	6,4 / 6,8
Tycker du att alla dina elever får det stöd från skolan som behövs för att klara skolarbetet?	4,6 / 5,6
Tycker du att extra anpassningar ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte klara skolarbetet?	5,5 / 6,2
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	4,5 / 5,5
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	4,5 / 5,6

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2024, Skolinspektionen

Av skolenkäten framgår att undervisande lärare i Kungälv kommun svarar mer negativt, än genomsnittet i enkätomgången, på frågor om stöd och särskilt stöd. Även på frågor om elevhälsan svarar lärarna i Kungälv mer negativt, vilket har framgått ovan. Omkring var tionde lärare tycker inte alls att skolan utreder behov av särskilt stöd skyndsamt eller att skolan ger det stöd som utredningar om särskilt stöd visar behov av. Närmare hälften av lärarna tycker att utredningar görs och stöd ges "till viss del".

Att lärarna svarar så negativt, menar rektorerna, kan bero på att lärarna vill se att annan personal än de själva ska genomföra insatser. Det finns heller ingen tradition av att elevhälsan börjar i klassrummet, framför en rektor. Representanter för elevhälsan menar också att utredningar kan bli liggande om den specialpedagogiska insatsens omfattning inte motsvarar behoven. De menar vidare att extra anpassningar kan behöva prövas under en längre tid än vad lärarna tycker är lämpligt.

Av offentlig statistik framgår att 1,4 procent¹⁵ av eleverna i Kungälv kommunala skolor läsåret 2022/2023 hade åtgärdsprogram. Genomsnittet i riket låg på 6,0 procent.¹⁶ Ingen elev i Kungälv fick enskild undervisning, 1-4 elever fick undervisning i särskild undervisningsgrupp och 26 elever fick anpassad studiegång. 140 elever fick studiehandledning på modersmål. Studiehandledning kan dock ges utan att åtgärdsprogram upprättas. Enhetschef elevhälsa menar att statistiken inte stämmer. Antalet elever som hade särskilt stöd i form av undervisning i särskild undervisningsgrupp översteg, enligt enhetschef elevhälsa, fyra elever läsåret 2022/2023. I den centrala särskilda

¹⁴ Svarsfrekvens 68 %

¹⁵ 69 av 4826 elever

¹⁶ I förhållande till riket är måloppfyllelsen något högre i Kungälv kommun, 78,9 procent av eleverna uppnådde 2023 betygskriterierna i alla ämnen, att jämföra med 71,1 procent i riket som helhet.

2024-10-25

undervisningsgruppen fanns då 16 elever. Jämte den fanns ytterligare särskilda undervisningsgrupper vid flera skolenheter, enligt enhetschef elevhälsa.

Intervjuade rektorer menar att elever i behov av särskilt stöd får det till viss del, men inte fullt ut. Bilden delas av intervjuade lärare. I lärargruppen framgår tydligare att det skiljer mellan enheterna till exempel hur elevers behov av undervisning i anpassade lärmiljöer kan mötas vid de olika högstadienheterna. Fram till och med vårterminen 2024 fanns en central särskild undervisningsgrupp i Kungälv, men den lades ner, då antalet elever minskade och det inte gick att upprätthålla lärarkompetensen, enligt verksamhetschef.

I intervjuer lyfts olika elevgrupper fram, vilkas behov det är särskilt svårt att möta; det gäller till exempel elever med autism, elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, elever som är under utredning för eventuellt mottagande i anpassad grundskola och elever med problematisk skolfrånvaro. Flera av dessa elever är i behov av individuellt stöd i högre grad, men till det räcker inte resurserna, enligt respondenterna. Elever med läs- och skrivproblematik upplevs dock få det stöd som de behöver. Huruvida de insatserna i form av särskilt stöd rektor beslutar om i åtgärdsprogram är de insatser som bäst gynnar elevens utveckling eller snarare är insatser som ryms inom befintlig budget utgör ett moraliskt dilemma, enligt ett par respondenter. Rektorer och representanter för elevhälsan menar att de insatser som en elev får inte är avhängigt om det finns en utredning eller inte, med undantag för mottagning i anpassad grundskola. Ett par respondenter menar dock att en del vårdnadshavare gärna vill att deras barn får en diagnos, eftersom vårdnadshavarna tror att det blir lättare att få rätt stöd.

I granskningen har också framkommit att insatser i form av särskilt stöd brister i anpassad grundskola. Verksamhetschefen menar att kompetensutvecklingsinsatser behöver genomföras för personalen i anpassad grundskola.

På huvudmannanivå finns, förutom elevhälsoplan, stöddokument i form av processbeskrivning av stödinsatser inklusive manual för rapportering i digital plattform samt mall för dokumentation av utredning av en elevs behov av särskilt stöd. På enhetsnivå finns, enligt skolchef och intervjuade rektorer, lokala elevhälsoplaner. I dessa ingår bland annat "ärendegång för stödinsatser" redovisade i löpande text och i processkarta. Ärendegången berör extra anpassningar, anmälan till rektor då extra anpassningar inte bedöms tillräckliga, utredning av elevs behov av särskilt stöd, åtgärdsprogram samt externa insatser. I intervjuer med lärare framgår att det finns flera olika digitala system och att dessa inte används fullt ut eller på samma sätt vid alla enheter. Verksamhetschefen menar att det är tydligt i vilket eller vilka system som uppföljning av elevers kunskapsutveckling och insatser i form av extra anpassningar och särskilt stöd ska dokumenteras.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att elever i behov av särskilt stöd delvis får det stöd som utredningen visar att de behöver.



Vi ser med oro på att så hög andel av lärarna i skolenkäten anger att elevers behov av särskilt stöd inte utreds och att särskilt stöd inte sätts in i enlighet med de behov som utredningar visar. Måluppfyllelsen i Kungälv kommun är visserligen något över rikets genomsnitt, men vi ser en risk, utifrån statistik om åtgärdsprogram och skolenkät, att beslut om åtgärdsprogram, enligt 3 kap. 7 § 3 st. Skoll, inte fattas i alla de fall då elever inte når målen och då insatser i form av extra anpassningar har prövats och inte gett resultat. Av intervjuer framgår också att insatserna inte alltid motsvarar elevernas behov i form eller omfattning. Vi ser också att de insatser som finns tillgängliga varierar mellan skolenheterna; det gäller till exempel tillgång till specialpedagogisk insats.

Vår bedömning är att elever som saknar utredning/diagnos får tillgång till särskilt stöd utifrån samma förutsättningar som gäller för elever med utredningar, det vill säga delvis.

Vi noterar dock att huvudmannen efter läsåret 2022/2023 bedömde att elevernas behov av särskilt stöd ökade, vilket bland annat sades bero på en "ökad grad av elever som får en diagnos".¹⁷

¹⁷ Huvudmannens rapport 2 år 2023, Kungälv kommun (2023-11-15), sid. 12. Se nedan punkt 3.5

3.4 Uppföljning

Huvudmannen ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen¹⁸. Inriktningen ska vara målen för utbildningen. Om brister identifieras så ska dessa åtgärdas. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Kommunstyrelsen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå som dokumenteras och redovisas två gånger per år.

- Den första rapporten fokuserar på: normer och värden, det kompensatoriska uppdraget, lärarlegitimationer, klagomål och resursfördelning. Den senaste rapporten behandlades vid kommunstyrelsens utskott för Bildning och lärandes sammanträde i maj 2024.¹⁹ Kommunstyrelsen föreslås ge uppdrag till kommundirektören att återkomma med kompletterande information. Vid tiden för granskningen har kommunstyrelsen inte behandlat ärendet, Sektorchefen framför att kommunen sedan förra läsåret följer Skolverkets processkartor.
- Den andra rapporten fokuserar bland annat på kunskap, betyg och undervisningens kvalitet. Den senaste rapporten behandlades vid kommunstyrelsens utskott för Bildning och lärandes sammanträde i november 2023.²⁰ Kommunstyrelsen föreslås anteckna informationen till protokollet, vilket styrelsen gör.²¹

Områden följs upp genom resultatredovisning, analys av orsaker till resultaten samt åtgärder (”så går vi vidare). I båda rapporterna berörs frågan om särskilt stöd. I rapporten redovisas och analyseras resultaten på både övergripande nivå och skolenhetsnivå. Även variationen mellan pojkar och flickor berörs. Förklaringar till den lägre måluppfyllelsen läsåret 2022/2023 finner sektorn bland annat i ”antal elever i behov av särskilt stöd har ökat” och att elevernas behov är större.²² Att stödbehoven har ökat kan bland annat beror på ”förändringar i elevsammansättningen, ”ökad medvetenhet om elevernas individuella behov eller ökad grad av elever som får en diagnos”, enligt kvalitetsrapporten. Av *Huvudmannens rapport 1 år 2024* framgår att rektorerna och lärarna bedöms ”ofta ha god kunskap om vilka elever som är i behov av särskilt stöd”, men att det är utmanande ”att ta fram stödåtgärder och undervisningsmetoder som gör att elever i behov av stöd också når målen”.²³ Speciallärare och specialpedagoger spelar en nyckelroll i arbetet, enligt rapporten. I en fördjupad redovisning från sektorchefen ges exempel på åtgärder som sätts in av skolorna; det handlar om utvecklingsarbete kring ”särskilt stöd, bl.a. för elever med NPF”, fokus på baskunskaper som att läsa, skriva och räkna samt ”satsningar på specialpedagoger och speciallärare”.²⁴

¹⁸ 4 kap. 3 § Skoll

¹⁹ Kommunstyrelsen – utskottet för Bildning och lärande 2024-05-28 § 106

²⁰ Kommunstyrelsen – utskottet för Bildning och lärande 2023-11-28 § 183

²¹ KS 2024-02-21 § 31

²² Huvudmannens rapport 2 år 2023, Kungälv kommun (2023-11-15), sid. 12

²³ Huvudmannens rapport 1 år 2024, Kungälv kommun (2024-05-08), sid. 15

²⁴ Politiskt uppdrag om grundskolan med inriktning på årskurs 6, Kungälv kommun,

2024-10-25

Vid kommunstyrelsens sammanträde i maj 2023 gavs kommundirektören i uppdrag att inhämta underlag från varje skolenhet bland annat vad gäller extra anpassningar och särskilt stöd.²⁵ Orsaken till uppdraget var att Skolinspektionen fann brister vid tillsyn av två skolenheter och lärarnas svar i skolenkäten 2022 på frågor om särskilt stöd. Uppdraget återkopplades i september 2023. Ett antal brister noterades bland annat att utredningar om särskilt stöd inte startats vid två skolenheter och att elever i särskild undervisningsgrupp och med anpassad studiegång vid fyra skolenheter saknade åtgärdsprogram. Bristerna förklarades med att anmälningarna om särskilt stöd var nyligen inkomna och att elever som saknade åtgärdsprogram precis hade övergått från mellanstadiet till högstadiet.

Ovan har också redovisats att resursfördelningsmodellen för år 2024 ska följas upp, inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet, efter årets slut.

Utskottets presidium påtalar under intervjun att kommunstyrelsen primärt styr verksamheten genom mål. Det är därför angeläget att utskottet får adekvat återkoppling från sektorledningen på måluppfyllelse och eventuella hinder på vägen. Utskottet vill ha en ocensurerad bild av verkligheten och bedömer att samverkan med sektorledningen fungerar väl. Bilden delas av skolchefen. Utskottets ordförande framför också att de handlingar som finns som underlag i utskottets beredning finns tillgängliga för hela kommunstyrelsen när ärendet kommer dit.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt följer upp arbetet med särskilt stöd i enlighet med 4 kap. 3 § skollagen.



Vi bygger vår bedömning på att huvudmannen har en struktur för det systematiska kvalitetsarbetet som inkluderar redovisning av resultat, analys av orsaker samt hur arbetet ska bedrivas vidare för att åtgärda brister. Kommunstyrelsens utskott för bildning och lärande och kommunstyrelsen har också givit förvaltningen i uppdrag att särskilt redovisa svar på frågor som ställs utifrån uppgifter i kvalitetsrapport samt efter Skolinspektionens skolenkät 2022 och tillsyn. Detta ser vi positivt på liksom att kommunens resursfördelningsmodell kontinuerligt följs upp i det systematiska kvalitetsarbetet. Vi konstaterar dock att den pedagogiska personalens svar på Skolenkätens frågor om särskilt stöd även 2024 är mer negativa än genomsnittet i enkätomgången.

Det systematiska kvalitetsarbetet är ett viktigt instrument i kommunstyrelsens styrning av grundskolan. Vi bedömer därför att det är en brist att kommunstyrelsen inte beslutar om kvalitetsrapporten, utan bara antecknar informationen, och att kvalitetsrapporten inte tydligare anger var i styrkedjan som ansvaret för att vidta åtgärder finns eller när en åtgärd ska vara genomförd.

²⁵ KS 2024-05-24 § 129

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen genom sin styrning säkerställer att barn och elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen delvis säkerställer att barn och elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med gällande styrdokument.



Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- besluta om resursfördelningsmodell, inklusive socioekonomisk omfördelning, så att en resursfördelning utifrån elevers olika förutsättningar och behov säkerställs. (2 kap. 8 b § Skoll. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)
- säkerställa att elevhälsan vid varje skolenhet har en omfattning som möjliggör att arbetet främst är förebyggande och hälsofrämjande och att samråd i utredning av särskilt stöd sker. (2 kap. 25 § och 3 kap. 7 § 2 st. Skoll)
- göra en fördjupad uppföljning av förutsättningar för och arbetet med särskilt stöd för att säkerställa att elever likvärdigt får det särskilda stöd som de behöver. (2 kap. 8 §, 3 kap. 7 § 3 st. samt 4. kap 3 och 5 §§ Skoll)
- besluta om dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete, i vilket ingår att tydliggöra insatser att genomföra för att utveckla utbildningen eller åtgärda brister. (4 kap. 3 och 7 §§ Skoll. Se även 6 kap. 38 § 1 p. KL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Erik Söderberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

ERIK OLOF SÖDERBERG

Undertecknare

Serienummer: ea0c4c51fd4317[...]0e62741725d51

IP: 5.178.xxx.xxx

2024-10-30 13:13:28 UTC



Stig Carl Joakim Nertyk

Undertecknare

Serienummer: d0f51eb14cf716[...]6df9ed7ea4db1

IP: 195.84.xxx.xxx

2024-10-30 14:20:49 UTC



Detta dokument är digitalt signerat genom **Penneo.com**. Den digitala signeringsdatan i dokumentet är säkrad och validerad genom det datorgenererade hashvärdet hos det originella dokumentet. Dokumentet är låst och tidsstämplat med ett certifikat från en betrodd tredje part. All kryptografisk information är innesluten i denna PDF, för framtida validering om så krävs.

Hur man verifierar originaliteten hos dokumentet

Detta dokument är skyddat genom ett Adobe CDS certifikat. När du öppnar

dokumentet i Adobe Reader bör du se att dokumentet är certifierat med **Penneo e-signature service <penneo@penneo.com>** Detta garanterar att dokumentets innehåll inte har ändrats.

Du kan verifiera den kryptografiska informationen i dokumentet genom att använda Penneos validator, som finns på <https://penneo.com/validator>