

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsnämnden

Handläggare:
Giggi Thomson
Christina Stenhammar
Ingela Hamlin

Yttrande över granskningsrapport om särskilt stöd

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslås besluta

att lämna yttrandet till kommunrevisionen i enlighet med föreliggande förslag.

Bakgrund

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska särskilt stöd till barn. Resultatet av granskningen redovisas i en rapport till utbildningsnämnden.

Revisorerna bedömning är att utbildningsnämnden, genom en ändamålsenlig styrning och uppföljning, säkerställt att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav. Mot bakgrund av att elever ändå går ut nionde klass utan fullständiga betyg lämnas i rapporten några rekommendationer.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser.

Föredragning

Revisorerna lämnar följande rekommendationer:

- Förvaltningens initiativ till att skapa en samsyn om vilka elever som kommer ifråga för extraordinarie stöd upplevs som positiv, men det finns ett behov av att klargöra kriterier vid bedömning.
- Det finns en osäkerhet kring effekten av den nya ersättningsmodellen och nämnden bör kontinuerligt följa upp dess inverkan på arbetet.
- Ändamålsenliga uppföljningssystem finns men utbildningsnämnden bör eftersträva att informationsöverföringen i samband med progression sker i gemensamma system.
- Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående och inte heller i den form eller i den omfattning som krävs. Huvudmannen bör fortsätta att följa upp verksamheten och vidtagna åtgärder där så krävs för att elever i behov av särskilt stöd ska få det.
- En mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvansvärd.

I förslaget till yttrande framförs bland annat att förvaltningen kommer att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp och att arbetet med att förtydliga och förenkla rutinerna kring ansökningar om extraordinära stödinsatser pågår. Också när det gäller informationsöverföring och uppföljning pågår utvecklingsarbete.

Förslag till yttrande redovisas i sin helhet i bilaga.

Birgitta Pettersson
Utbildningsdirektör

Utbildningsförvaltningen

Kommunrevisionen

Yttrande

Handläggare:
Giggi Thomson
Christina Stenhammar
Ingela Hamlin

Yttrande över granskningsrapport om särskilt stöd

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska särskilt stöd till barn.

KPMG bedömer att utbildningsnämnden, genom en ändamålsenlig styrning och uppföljning, säkerställt att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav.

Nedan redovisas de rekommendationer som lämnas till utbildningsnämnden samt svar på de särskilda frågeställningarna.

- **Förvaltningens initiativ till att skapa en samsyn om vilka elever som kommer ifråga för extraordinarie stöd upplevs som positiv, men det finns ett behov av att klargöra kriterier vid bedömning.**

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna? Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Utbildningsförvaltningen fick i internkontrollplanen för 2018 ett uppdrag att följa upp att befintliga rutiner implementeras i hela organisationen i samband med att nya målgrupper skulle ansöka om resurser för extraordinära stödinsatser. Uppföljningen redovisas vid nämndens sammanträde i mars 2019 tillsammans med en jämförelseanalys när det gäller resurser för extraordinära stödinsatser. Precis som i revisionsgranskningen har framkommit att det uppfattats som oklart vad som ligger till grund för bifall eller avslag.

För att skapa förståelse för vad extraordinära insatser avser erbjuder förvaltningen varje månad kurser/workshops för personal i förskola och skola både i kommunal och fristående verksamhet. Handläggarna på myndighetsenheten ger även handledning vid ansökande både via telefon och vid besök i verksamheterna. Om en ansökan avslås så anges orsaken till detta, vilket ger vägledning för vad som fattas i ansökningen eller varför barnets/elevens svårigheter inte är att anse som extraordinära.

Som framgår av uppföljningsrapporten föreslås ytterligare förtydliganden och förenklingar av rutiner. Utbildningsnämnden har i verksamhetsplanen 2019 givit förvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för tilläggsbelopp. De utvecklingsbehov som framkommit i uppföljningen kommer att beaktas i arbetet med riktlinjerna.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Utbildningsnämnden avser att fortsätta följa upp utbildningsinsatser som görs. Uppföljningen av om riktlinjerna blir tydligare kommer att ske inom ramen för direktörens månadsuppföljningar och i samband med återrapporteringen till nämnden av uppdraget om riktlinjer.

- **Det finns en osäkerhet kring effekten av den nya ersättningsmodellen och nämnden bör kontinuerligt följa upp dess inverkan på arbetet.**

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna? Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Vid tiden för denna granskning och den egna uppföljningen av implementeringen har modellen tillämpats några månader. Utbildningsnämnden delar uppfattningen att det är viktigt att följa upp att utvecklingsarbete som görs kring rutiner och bedömningar får avsedd effekt.

Under 2019 ska enligt nämndens verksamhetsplan tas fram riktlinjer för tilläggsbelopp. I samband med detta ska belysas alternativ och konsekvenser om tilläggsbelopp beviljas utöver lagens intentioner i syfte att barn ska ges adekvat stöd för att klara sin skolgång. I verksamhetsplanen ges också förvaltningen i uppdrag att utreda möjligheterna att starta en resursskola. Utredningsarbetet samordnas med uppdraget ovan om riktlinjer för tilläggsbelopp.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Effekterna av arbetet kommer att bedömas i samband med återredovisningen av uppdragen i verksamhetsplanen.

- **Ändamålsenliga uppföljningssystem finns men utbildningsnämnden bör eftersträva att informationsöverföringen i samband med progression sker i gemensamma system.**

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna? Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Att digitalt kunna överföra information om elevers utveckling mellan olika skolformer och stadier är ett prioriterat arbete som fortsätter under 2019. En påverkande faktor är att förutsättningarna skiljer sig när det gäller informationsöverföring mellan kommunal och fristående verksamhet jämfört med övergångar inom den kommunalt drivna verksamheten.

När det gäller just samspelet mellan Unikum och elevhälsosystemet ProRenata så kommer frågan om informationsöverföring att beaktas i samband med den upphandling av nytt elevhälsosystem som nu planeras.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Effekten kommer att synas i form av information som görs tillgänglig vid övergångar mellan skolor och skolformer.

- **Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående och inte heller i den form eller i den omfattning som krävs. Huvudmannen bör fortsätta att följa upp verksamheten och vidtagna åtgärder där så krävs för att elever i behov av särskilt stöd ska få det.**

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att

genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna? Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Utbildningsnämnden har ett tydligt fokus på åtgärder för och uppföljning av elevernas kunskapsutveckling vilket framgår i verksamhetsplan med uppföljningsbilaga, i månadsuppföljningar och i den återkommande åiterrapporteringen till nämnden, till exempel kvalitetsrapporten som årligen redovisas i mars-april. Som framgår av verksamhetsplanen 2019 finns exempelvis ett uppdrag om att fortsätta utveckling av databasen med kunskapsresultat för att stärka möjligheten till uppföljning av elevers kunskapsutveckling på individnivå. Syftet är att kunna ge underlag för analyser och utveckling av undervisningen.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Detta utgör kärnan i nämndens systematiska kvalitetsarbete och är därmed ett givet fokus såväl vid direktörens månadsuppföljningar som vid åiterrapportering av uppdrag givna i verksamhetsplanen.

- **En mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvansvärd.**

Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna? Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?

Det är viktigt att det finns formaliserad samverkan med relevanta aktörer för att eleverna ska få rätt stöd i sin utveckling och det behövs en kontinuerlig utveckling av samverkansformerna.

Samtidigt vill nämnden framhålla att det redan finns viktiga formaliserade samverkansforum. Ett sådant exempel är samverkan med polis och socialförvaltning (SSPF), som alltså inte ska beskrivas som informell samverkan.

Det finns också nya samverkansrutiner som har tagits fram länsgemensamt med barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och habilitering inom Region Uppsala. Under vårterminen kommer de nya rutinerna att följas upp genom enkät till elevhälsoteamen. De nya rutinerna ger förutsättning för en god samverkan utifrån styrning, struktur (ansvarsfördelning) och samsyn. I höst planeras en fortbildningsinsats för psykologer inom länets elevhälsa, BUP och habilitering för att skapa en samsyn kring barn som är svagbegåvade.

Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?

Som framgår ovan kommer nya samverkansrutiner med Region Uppsala att följas upp genom enkät under vårterminen 2019.

Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?

Innehållet i kommande års internkontrollplan utgår från de uppföljningar som görs under året och den riskinventering som genomförs under tidig höst. Det görs i samband med detta en värdering av om uppmärksammade risker bör tas om hand i internkontrollplanen eller om de tas om hand i verksamhetsplaner eller på annat sätt. Det är därmed för tidigt att bedöma hur åtgärderna kommer att påverka innehållet i internkontrollplanen 2020.

Avslutande kommentar

Utbildningsnämnden vill avslutningsvis påtala att jämförelsen i tabell 4 är oklar då det inte framgår om ansökningarna avser samma tidsperiod för fristående och kommunal huvudman, med tanke på att kommunal huvudman började tillämpa modellen hösten 2018. Vidare är beskrivningen i 3.6.1 om finansiering av centrala undervisningsgrupper något missvisande. I samband med införandet av modellen att ansöka om medel för extraordinära stödinsatser ändrades finansieringen till de centrala undervisningsgrupperna. Från hösten 2018 finansieras de centrala undervisningsgrupperna av skolorna som har elever mottagna där. Skolorna kan söka ersättning för extraordinära stödinsatser för att bidra till denna kostnad.

Helena Hedman Skoglund
Ordförande

Jasmina Adabaniyan
Nämndsekreterare

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum: 2019-01-18
Diarienummer: KRN-2019/6

Mottagare
Utbildningsnämnden

Kommunstyrelsen, för kännedom
Kommunfullmäktige, för kännedom

Granskning av särskilt stöd till barn

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska området särskilt stöd till barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2018.

Skolan ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande och vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Särskilt stöd kan erbjudas de elever som av olika orsaker riskerar att inte uppfylla målen.

Utbildningsnämnden i Uppsala kommun har brutit ned kommunfullmäktiges mål om att *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande* och formulerat både långsiktiga strategier och åtgärder för att nå målen. Förvaltningen har i sin tur formulerat strategier och konkreta aktiviteter för att bidra till en god måluppfyllelse.

Den centrala barn- och elevhälsoplanen utgör en viktig grundpelare i elevhälsoarbetet på övergripande nivå. På enhetsnivå finns även lokala elevhälsoplaner med rutiner och riktlinjer som konkretiserar arbetssätt och ansvar. Den lokala elevhälsoplanen uppfattas även som det centrala dokumentet vid varje skolenhet.

Varje skolenhet finansieras med ett grundbelopp samt en strukturersättning och kan beviljas ersättning för extraordinära insatser där behovet finns. Vilka extraordinära insatser som kan ge extra bidrag, och de bedömningsgrunder som görs, framstår hos vissa som delvis lite oklart. De elever som är i behov av stödinsatser får generellt sett det, dock i för begränsad utsträckning enligt flera av de intervjuade rektorerna.

Verktyg för att såväl identifiera som att stödja de elever som behöver någon form av insats för att kunna tillgodogöra sig skolundervisningen och uppnå målen, finns och används. Även om strävan är att eleven ska kunna stanna kvar i klassrummet så kan andra åtgärder i vissa fall bli aktuella. Endast i ett begränsat antal fall blir centrala undervisningsgrupper aktuella.

Enligt vissa rektorer är de ekonomiska möjligheterna att vidta nödvändiga åtgärder i vissa fall begränsade.

Uppföljning av arbetet med särskilt stöd på verksamhetsnivå sker i två olika digitala system. Här finns vissa utvecklingsområden, bland annat att skapa gemensamma system för informationsöverföringen mellan olika huvudmän i kommunen.

På politisk nivå sker uppföljning av arbetet med särskilt stöd genom bl.a. nämnd-dialoger och fördjupade uppföljningar. Resultatet av arbetet följs upp genom enkätundersökningar och mätningar av elevernas betygsresultat.

Samverkan med socialtjänst, BUP och andra relevanta aktörer finns men får i första hand betraktas vara av informell karaktär och uppges generellt sett kunna fungera bättre.

Uppsala kommun faller väl ut i nationell kvalitetsstatistik.

Vår revisionella bedömning att utbildningsnämnden, genom en ändamålsenlig styrning och uppföljning, säkerställt att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav. Vår bedömning grundar sig bl.a. i att nämnden har formulerat mål som syftar till att alla barn och elever ska klara sin utbildning. Nämnden följer även kontinuerligt upp arbetet på övergripande nivå genom att ta del av både kvantitativ och kvalitativ data. Ändamålsenliga system för uppföljning finns även på plats.

Trots detta visar vår granskning att en relativt stor andel av kommunens elever går ut nionde klass utan fullständiga betyg. Utifrån en strikt tolkning av skollagen skulle det gå att dra slutsatsen att huvudmannen i dessa fall inte givit eleverna tillräckligt med stöd. En mer nyanserad tolkning av utfallet är att det finns elever som inte lever upp till kunskapskraven trots att huvudmannen vidtagit tillräckliga stödinsatser. I sammanhanget anser vi att det är huvudmannens förutsättningar och rutiner kring arbetet med särskilt stöd som bör ligga till grund för bedömningen av om arbetet sker i enlighet med gällande lagkrav.

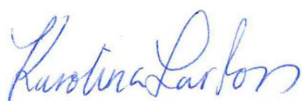
Mot bakgrund av det som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Förvaltningens initiativ till att skapa en samsyn om vilka elever som kommer i fråga för extraordinarie stöd upplevs som positiv, men det finns ett behov av att klargöra kriterier vid bedömning.
- Det finns en osäkerhet kring effekten av den nya ersättningsmodellen och nämnden bör kontinuerligt följa upp dess inverkan på arbetet.
- Ändamålsenliga uppföljningssystem finns men utbildningsnämnden bör eftersträva att informationsöverföringen i samband med progression sker i gemensamma system.
- Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående och inte heller i den form eller i den omfattning som krävs. Huvudmannen bör fortsätta att följa upp verksamheten och vidtagna åtgärder där så krävs för att elever i behov av särskilt stöd ska få det.
- En mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvansvärd.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2019-03-31 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Karolina Larfors, ordförande



Granskning av särskilt stöd till barn

Revisionsrapport
Uppsala kommun

KPMG AB

2019-01-18

Antal sidor 23

Antal bilagor 2



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Sammanfattande revisionell bedömning	3
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.5	Metod	5
2.6	Projektorganisation	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Om särskilt stöd	6
3.2	lakttagelser	8
3.3	Styr signaler och mål	10
3.4	Organisation och rutiner	11
3.5	Resursfördelning	14
3.6	Stödinsatser	16
3.7	Uppföljning	19
3.8	Samverkan	20
4	Svar på revisionsfrågor	22
	Bilaga 1 Arbetsprocessen för särskilt stöd	24
	Bilaga 2 Metod	25

1 Sammanfattning

Skolan ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande och vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Särskilt stöd kan erbjudas de elever som av olika orsaker riskerar att inte uppfylla målen.

Utbildningsnämnden i Uppsala kommun har brutit ned kommunfullmäktiges mål om att *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande* och formulerat både långsiktiga strategier och åtgärder för att nå målen. Förvaltningen har i sin tur formulerat strategier och konkreta aktiviteter för att bidra till en god måloppfyllelse.

Den centrala barn- och elevhälsoplanen utgör en viktig grundpelare i elevhälsoarbetet på övergripande nivå. På enhetsnivå finns även lokala elevhälsoplaner med rutiner och riktlinjer som konkretiserar arbetssätt och ansvar. Den lokala elevhälsoplanen uppfattas även som det centrala dokumentet vid varje skolenhet.

Varje skolenhet finansieras med ett grundbelopp samt en strukturersättning och kan beviljas ersättning för extraordinära insatser där behovet finns. Vilka extraordinära insatser som kan ge extra bidrag, och de bedömningsgrunder som görs, framstår hos vissa som delvis lite oklart. De elever som är i behov av stödinsatser får generellt sett det, dock i för begränsad utsträckning enligt flera av de intervjuade rektorerna.

Verktyg för att såväl identifiera som att stödja de elever som behöver någon form av insats för att kunna tillgodogöra sig skolundervisningen och uppnå målen, finns och används. Även om strävan är att eleven ska kunna stanna kvar i klassrummet så kan andra åtgärder i vissa fall bli aktuella. Endast i ett begränsat antal fall blir centrala undervisningsgrupper aktuella.

Enligt vissa rektorer är de ekonomiska möjligheterna att vidta nödvändiga åtgärder i vissa fall begränsade.

Uppföljning av arbetet med särskilt stöd på verksamhetsnivå sker i två olika digitala system. Här finns vissa utvecklingsområden, bland annat att skapa gemensamma system för informationsöverföringen mellan olika huvudmän i kommunen.

På politisk nivå sker uppföljning av arbetet med särskilt stöd genom bl.a. nämnddialoger och fördjupade uppföljningar. Resultatet av arbetet följs upp genom enkätundersökningar och mätningar av elevernas betygsresultat.

Samverkan med socialtjänst, BUP och andra relevanta aktörer finns men får i första hand betraktas vara av informell karaktär och uppges generellt sett kunna fungera bättre.

Uppsala kommun faller väl ut i nationell kvalitetsstatistik.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Utifrån genomförd granskning bedömer vi att:

- Förvaltningens initiativ till att skapa en samsyn om vilka elever som kommer i fråga för extraordinarie stöd upplevs som positiv, men att det finns ett behov av att klargöra kriterier vid bedömning.
- Det finns en osäkerhet kring effekten av den nya ersättningsmodellen och nämnden bör kontinuerligt följa upp dess inverkan på arbetet.
- Ändamålsenliga uppföljningssystem finns men utbildningsnämnden bör eftersträva att informationsöverföringen i samband med progression sker i gemensamma system.
- Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid omgående och inte heller i den form eller i den omfattning som krävs. Huvudmannen bör fortsätta att följa upp verksamheten och vidtagna åtgärder där så krävs för att elever i behov av särskilt stöd ska få det.
- En mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvansvärd.

1.1 Sammanfattande revisionell bedömning

Mot bakgrund av genomförd granskning är vår revisionella bedömning att utbildningsnämnden, genom en ändamålsenlig styrning och uppföljning, säkerställt att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav. Vår bedömning grundar sig bl.a. i att nämnden har formulerat mål som syftar till att alla barn och elever ska klara sin utbildning. Nämnden följer även kontinuerligt upp arbetet på övergripande nivå genom att ta del av både kvantitativ och kvalitativ data. Ändamålsenliga system för uppföljning finns även på plats.

Trots detta visar vår granskning att en relativt stor andel av kommunens elever går ut nionde klass utan fullständiga betyg. Utifrån en strikt tolkning av skollagen skulle det gå att dra slutsatsen att huvudmannen i dessa fall inte givit eleverna tillräckligt med stöd. En mer nyanserad tolkning av utfallet är att det finns elever som inte lever upp till kunskapskraven trots att huvudmannen vidtagit tillräckliga stödinsatser. I sammanhanget anser vi att det är huvudmannens förutsättningar och rutiner kring arbetet med särskilt stöd som bör ligga till grund för bedömningen av om arbetet sker i enlighet med gällande lagkrav.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur utbildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav, vilka insatser som vidtas för elever med



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

neuropsykiatriska funktionsvariationer och vilken samverkan som sker kring barn med särskilda behov. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Ett övergripande mål för samhället är att alla barn ska växa upp under trygga och goda förhållanden. Föräldrarna har det grundläggande ansvaret. Men utöver detta måste alla berörda myndigheter ta ett gemensamt ansvar för att uppmärksamma barn som kan behöva särskilt stöd. 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

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma hur utbildningsnämnden genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med barn i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer.

I projektet har uppmärksamhet riktats mot följande revisionsfrågor:

- Hur avsätts resurser så att rektor vid varje skolenhet har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd?
- Finns det på skolenheterna ändamålsenliga rutiner kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd, som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med skollagens skrivning?
- Vilka insatser görs för att de behov som elever med neuropsykiatriska funktionsvariationer har kan mötas?
- Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?
- Hur följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat grundskolan.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap 6 §,
- Skollagen (2010:800) 3 kap 6-12 §§, och
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser Utbildningsnämnden.

2.5 Metod

Använd metod återges i bilaga 2.

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll. Anders Petersson har stått för KPMGs interna kvalitetsgranskning.

2.6 Projektorganisation

Granskningen har utförts av Sofie Wiessner, verksamhetsrevisor, och Staffan Gullsby, specialist, under ledning av Anders Petersson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

3 Resultat av granskningen

3.1 Om särskilt stöd

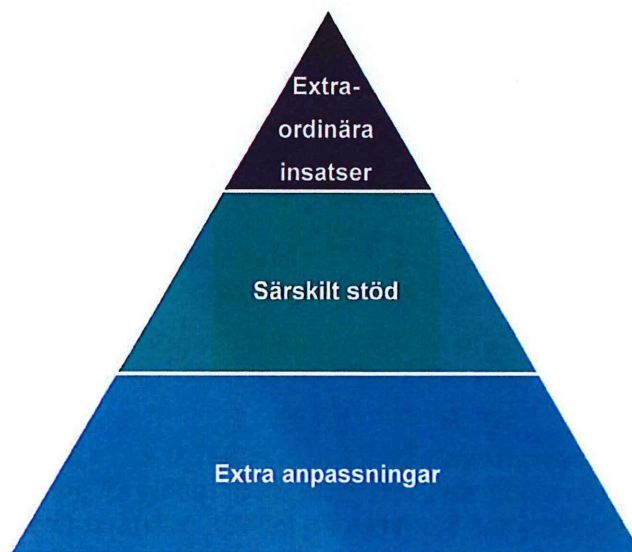
Enligt kap 1 skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska även främja alla barns och elevers utveckling och lärande och vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Enligt Skolinspektionen innebär likvärdighet en "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensande". I enlighet med skollagens 3 kap ska även "alla barn och elever 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".

Till stöd för de elever som av olika orsaker riskerar att inte uppfylla målen så har skolan möjlighet att göra anpassningar för barn i behov av särskilt stöd på tre sätt:

1. **Extra anpassningar.** Enligt Skolverket är extra anpassningar en mindre ingripande stödinsats som normalt är möjlig att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Exempel på anpassningar är att se över pedagogiska metoder, fördelning av elever mellan klasser, elevens läromiljö, resursfördelning inom enheten etc. Om en elev riskerar att inte nå målen, trots att stöd har getts genom extra anpassningar, ska detta anmälas till rektor. Denne ansvarar för att skyndsamt utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd.
2. **Särskilt stöd.** Detta gäller barn/elever med behov av stöd som inte kan lösas inom den ordinarie undervisningen och som är av mer ingripande karaktär och i större omfattning och varaktighet än extra anpassningar. Exempel på särskilt stöd är till exempel modersmålsutbildning, behov av assistent, dyslexiverktyg etc.
3. **Extraordinära insatser.** Detta är insatser som kräver stora anpassningar av verksamheten och är till för att undanröja hinder som omöjliggör elevens deltagande i undervisning och övrig verksamhet. Exempel på elever som omfattas av extraordinära insatser är elever med rörelsehinder, svår syn- eller hörselskada, allvarlig psykisk sjukdom etc.

I vissa fall kan extra anpassningar, och ofta även det särskilda stödet, ges inom ramen för det ordinarie arbetet på skolan och då även inom ramen för grundbeloppet tilldelat i resursfördelningen. Endast toppen av pyramiden (bild 1), extraordinära insatser, behöver finansieras genom externa bidrag.

Bild 1.



Elevhälsan har ofta en central roll i arbetet med utredningar då rektor enligt skollagen ska samråda med elevhälsan inför utredningen om särskilt stöd. Om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska denne ges sådant stöd. Huvudmannen ansvarar för att regelbundet säkerställa att rektor för varje skolenhet har de resurser som krävs för att leva upp till skollagens bestämmelser. Rektor ansvarar för att det finns tillräckliga resurser för att tillgodose elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd samt skapa rutiner för hur kvalitetsarbetet kring arbetet med särskilt stöd ska ske på skolenheten.

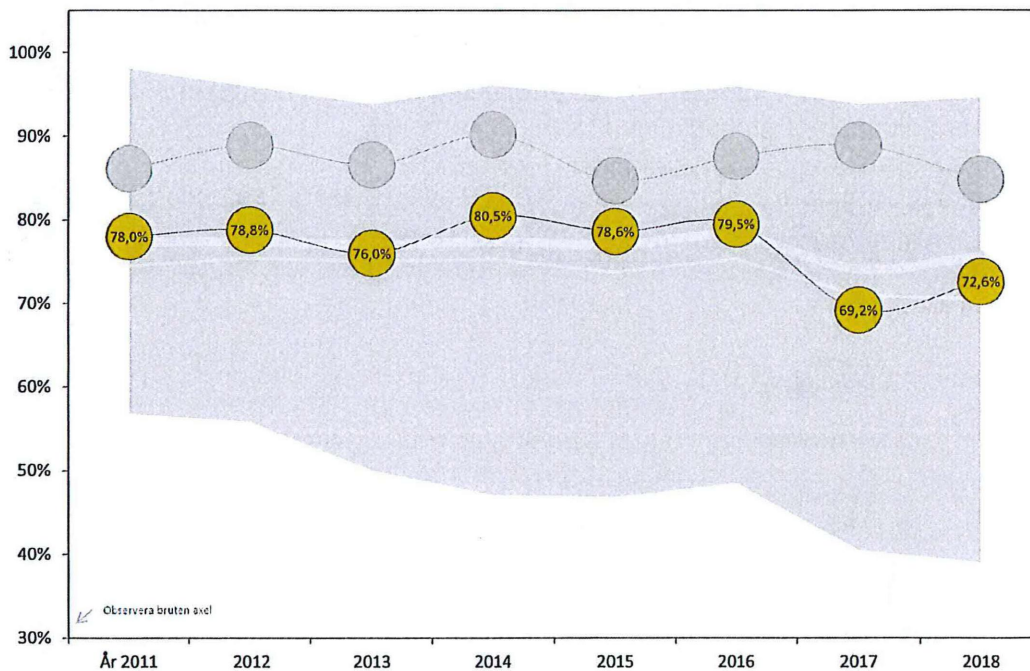
Elevens behov och hur skolan tillgodoser dem ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Enligt Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram bör rektor "skapa rutiner på skolenheten för att utarbeta, dokumentera och besluta om åtgärdsprogram." Det finns inga specifika krav på hur uppföljning av särskilt stöd och åtgärdsprogram ska ske. Ansvar för att utarbeta lämpliga rutiner för detta åligger varje skolenhet. Hela arbetsprocessen för särskilt stöd illustreras i Skolverkets modell som återges i bilaga 1.

3.2 Iakttagelser

Sveriges Kommuner och Landsting har sammanställt skolresultatet för olika kommuner. Nedan diagram visar utvecklingen av andelen elever i årskurs 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, både i kommunala och fristående skolor.

Diagram 1. Andel elever i årskurs 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen

Andel elever i åk. 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i Uppsala kommun



Diagramförklaring: Den mörkare grå ytan i diagrammet visar spannet mellan kommunen med högst respektive lägst resultat. Den tunna vita linjen visar resultatet för aktuellt län och den grova vita linjen visar resultatet för Sverige som helhet. Färglagda brytpunkter med värde visar resultaten för kommunala skolor i kommunen medan gråa brytpunkter visar resultaten för friskolor i kommunen.

Sedan 2016 har andelen elever i de kommunala grundskolorna som når kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 9 sjunkit och 2017 var resultatet för kommunala skolor rekordlångt jämfört med tidigare år. Kommunala skolor uppvisar generellt sett ett sämre resultat jämfört med friskolor och Sverige som helhet. Resultatbilden går igen för Uppsalas del men huruvida denna utveckling är bestående är sannolikt för tidigt att uttala sig om.

Läsåret 2016 låg antalet elever per lärare i Uppsala kommun på 12,9 vilket var över rikssnittet och under läsåren 2016/17 och 2017/18 ökade antalet elever per lärare (se tabell 1).



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Tabell 1. Skolverket, jämförelsetal lärartäthet

Huvudmän	Lärartäthet, antal elever per lärare (heltidstj.) totalt				
	2014	2015	2016	2017	2018
Uppsala	12,6	13,1	12,9	.	.
Riket totalt	12,1	12,2	12	.	.

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

Tabell 2. Anmälningar om särskilt stöd i grundskolan

Anmälningsbakgrund – särskilt stöd	2015	2016	2017	2018 (hittills i år)	
antal ärenden		18	18	9	26
- varav uppföljning		6	3	1	6
- varav kritik		4	5	2	5
- varav utan kritik		1	1	3	2
- varav till huvudmannen för handläggning		2	2	2	1
- varav anmärkning ¹		0	1	1	0
- varav föreläggande ²		3	4	1	4

¹ Om en skola eller verksamhet har mindre allvarliga brister kan Skolinspektionen fatta beslut om en anmärkning. Då är huvudmannen skyldig att åtgärda bristerna, och Skolinspektionen följer upp att bristerna åtgärdas. En anmärkning kan inte förenas med vite eller ligga till grund för tvångsåtgärder mot en skola, men om huvudmannen inte åtgärdar bristerna kan Skolinspektionen besluta att förelägga huvudmannen att åtgärda bristerna.

² Om en skola eller verksamhet har brister kan Skolinspektionen fatta beslut om ett föreläggande. I ett föreläggande står det vilka brister som måste åtgärdas, och vilka krav Skolinspektionen ställer på huvudmannen, alltså den som driver verksamheten. Skolinspektionen följer upp att bristerna åtgärdas. Ett föreläggande kan också ligga till grund för andra tvångsåtgärder såsom tillfälligt verksamhetsförbud.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Därutöver har Skolinspektionen under 2018 i sju fall, efter uppföljning bedömt att huvudmannen vidtagit tillräckliga åtgärder.

3.3 Styr signaler och mål

I mål och budget för 2018-2020 har kommunfullmäktige beslutat om nio inriktningsmål. Inom ramen för mål 6 om att "Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande" har kommunfullmäktige gett utbildningsnämnden ett flertal uppdrag, bl.a. att fortsätta satsningen på tidiga insatser i grundskolans lägre årskurser.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget för 2018 återges hur nämnden ska förverkliga de mål och ambitioner som formulerats av kommunfullmäktige. I syfte att konkretisera hur detta ska ske har nämnden beslutat om ett antal nämndmål med tillhörande strategier som beskriver nämndens långsiktiga vägval för att nå målen. För att förverkliga både strategier och uppdrag har nämnden beslutat om att vidta ett antal åtgärder. Utifrån målet om att *Uppsalas alla elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande* ska nämnden arbeta strategiskt för att det på alla nivåer i alla skolformer ska finnas ett systematiskt kvalitetsarbete som syftar till att förbättra utbildningsresultaten och utmana barn och elever i sitt lärande. Nämnden pekar särskilt på vikten av att alla elevers progression ska följas upp och att stödåtgärder ska sättas in i ett tidigt skede. För att förverkliga strategin har nämnden gett förvaltningen i uppdrag att fortsätta utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och särskilt säkra rutiner för skolformerna förskoleklass, fritidshem samt grund- och gymnasiesärskola.

Enligt verksamhetsplanen är nämndens övergripande arbete inriktat på att "*alla barn i förskolan och elever i grundskolan och gymnasieskolan ska ges både stöd för att nå kunskapsmålen och utmanas för att nå längre i sitt lärande*".

I utbildningsförvaltningens verksamhetsplan för 2018 för grundskolan har förvaltningen formulerat fyra strategier med tillhörande aktiviteter för att nå målet om att *Uppsalas alla elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande*. Två av strategierna innebär att förvaltningen ska arbeta med styrning och ledning utifrån ett inkluderande synsätt, bl.a. genom att ta fram en handlingsplan för särbegåvade elever samt arbeta med kollegialt lärande. Förvaltningen ska även förbättra och förstärka det systematiska kvalitetsarbetet genom att bl.a. arbeta med styr- och målkort i syfte att få en tydlig styrkedja.

3.3.1 Styrande dokument

På förvaltningsnivå finns den centrala barn- och elevhälsoplanen för 2018/2019 som syftar till att skapa ett gemensamt ramverk för barn- och elevhälsoarbetet.

10



Uppsala kommun

Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Planen ska även utgöra ett stöd i arbetet för personalen på lokal nivå. Barn- och elevhälsoplanen beskriver ansvarsfördelning och arbetsgång kring det särskilda stödet och belyser särskilt elevers rätt till särskilt stöd.

På enhetsnivå finns lokala elevhälsoplaner som samlar de rutiner och riktlinjer respektive skolenhet ska arbeta efter samt exempelvis checklistor, roller, ansvar och utvecklingsområden.

3.3.2 Kommentarer och bedömningar

Ur ett styrperspektiv uppfattas det finnas ett ändamålsenligt ledningssystem med adekvata styrande dokument.

Utbildningsnämnden har brutit ned kommunfullmäktiges mål om att *Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning och utmanas i sitt lärande* och formulerat både långsiktiga strategier och åtgärder för att nå målen.

Förvaltningen har i sin tur formulerat strategier och konkreta aktiviteter för att bidra till en god måluppfyllelse.

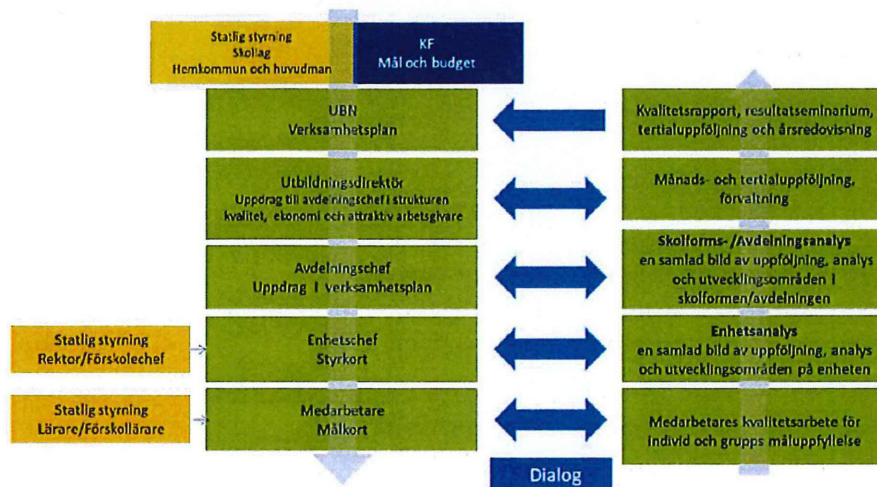
Den centrala barn- och elevhälsoplanen utgör en viktig grundpelare i elevhälsoarbetet på övergripande nivå. På enhetsnivå finns även lokala elevhälsoplaner med rutiner och riktlinjer som konkretiserar arbetssätt och ansvar.

3.4 Organisation och rutiner

3.4.1 Kommunens centrala organisation

I vänstra kolumnen på bilden nedan illustreras utbildningsnämndens organisation och hur styrningen ska ske utifrån de mål och den budget som beslutats av kommunfullmäktige. Den högra kolumnen belyser i sin tur hur själva uppföljningsprocessen går till utifrån respektive organisationsnivå.

Styrning och ledning, utbildningsnämnden (UBN)



Från centralt håll finns flera stödverksamheter för skolenheternas elevhälsa varav följande med bäring på granskningsområdet: den centrala elevhälsan, konsultativt stöd och resursenheter.

Genom den centrala elevhälsan kan de professioner som ingår i elevhälsoteamet, bl.a. skolsköterskor, skolläkare, psykologer, logoped, skolkuratorer samt studie- och yrkesvägledare, få stöd och konsultation. Den centrala elevhälsan ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet för dessa professioner.

Verksamheten konsultativt stöd består förskolor, grundskolor och gymnasieskolor i arbetet med barn och elever i behov av särskilt stöd. Rektor kan beställa olika stödinsatser från verksamheten, bl.a. konsultation, handledning, fortbildning och utredning. Verksamheten består av flera olika professioner såsom specialpedagoger, logoped, psykologer samt studie- och yrkesvägledare.

Vidare finns resursenheter (kommunala grundskolan) som består av särskilda undervisningsgrupper för elever med autismspektrumstörning, språkstörning, hörselnedsättning och/eller psykosocial problematik.

3.4.2 Lokal organisation

I den centrala barn- och elevhälsoplanen tydliggörs att varje skolenhet ska ha tillgång till ett elevhälsoteam bestående av rektor, specialpedagog, skolkurator,



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

psykolog, skolsköterska och skolläkare. Samtliga medlemmar i teamet har, under rektors ledning, ett gemensamt ansvar för att elevhälsoarbetet på skolenheten bedrivs i enlighet med gällande bestämmelser. Enligt planen ska elevhälsoteamet arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt ansvara för och kvalitetssäkra de strategiska frågor som berör elevhälsoarbetet, exempelvis arbetet med åtgärdsprogram och systematiskt arbete mot frånvaro.

3.4.3 Lokala rutiner

Enligt barn- och elevhälsoplanen ska en elevhälsoplan upprättas av elevhälsoteamet under ledning av rektor på lokal nivå. Den lokala elevhälsoplanen ska innehålla information om bl.a. ansvarsfördelning och organisering på skolan, arbetsgång vid elevhälsoärenden, rutiner för åtgärdsprogram samt uppföljning och utvärdering av skolans elevhälsoarbete.

Respondenterna i intervjuerna menar att det finns ändamålsenliga rutiner kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. I den centrala elevhälsoplanen, beslutad av enhetschefen för den centrala elevhälsan och senast reviderad 2018-04-17, finns ett kapitel som särskilt belyser "elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd". I dokumentet tydliggörs innebörden av extra anpassningar och särskilt stöd och exempel på insatser ges. I denna centrala plan finns inget flödesschema eller rutin för handläggning. Det finns däremot i respektive enhets lokala elevhälsoplan, till exempel benämnd arbetsgång vid elevhälsoärenden.

På samtliga skolor framhålls den lokala elevhälsoplanen som ett både centralt och viktigt dokument avseende rutiner och riktlinjer och anses täcka flertalet av återkommande frågeställningar.

Det kan dock av personal både inom elevhälsan och bland den pedagogiska personalen uppfattas som svårt att bedöma när en extra anpassning bör övergå till att vara särskilt stöd. I några elevhälsoplaner hänvisas en fråga om extra anpassning eller särskilt stöd till elevhälsan för konsultationer.³

3.4.4 Kommentarer och bedömningar

Den lokala elevhälsoplanen framställs i samtliga intervjuer som det centrala dokumentet vid varje skolenhet. Det förefaller inte föreligga några oklarheter kring rutiner och riktlinjer även om efterlevnaden av dessa i något fall uppges kunna vara bättre. Den lokala elevhälsoplanen tar sin utgångspunkt i den

^{3 3} Se t.ex. Vaksalaskolan,
https://vaksalaskolan.uppsala.se/globalassets/_grundskola/vaksalaskolan/dokument/elevhalsoplan-for-vaksalaskolan.pdf 2018-11-09, kl. 12:15



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

centrala motsvarigheten och vad avser såväl styrdokument som organisation framkommer inget som uppfattas dysfunktionellt.

3.5 Resursfördelning

Varje skola erhåller finansiering för varje elev i form av ett grundbelopp (skolpeng). Det sammanlagda beloppet för varje elev är det som ska räcka till grundfinansiering av respektive skolenhet. Nivån på skolpengen uppges i flera intervjuer i jämförelse med andra kommuner vara förhållandevis låg. Dock påpekas från förvaltningshåll att man ändå trots detta faller ut väl avseende olika kvalitetsparametrar

Till denna grundfinansiering tillkommer en strukturersättning som bygger på socioekonomiska och demografiska faktorer för respektive skolas elevunderlag. Genom detta kan alltså skolor som potentiellt kräver mer resurser kompenseras. Strukturersättningen uppfattas bland en del rektorer, i motsats till övriga ersättningar, bygga på en viss vetenskaplighet men att den samtidigt, under vissa omständigheter, kan uppfattas orättvis.

För enskilda elever med ett omfattande behov av särskilt stöd finns tilläggsbelopp eller bidrag för extraordinära insatser. "Det ska avse extraordinära stödåtgärder, som inte har koppling till den vanliga verksamheten eller undervisningen. Tilläggsbelopp eller bidrag för extraordinära stödinsatser avser endast kostnader för extraordinära stödåtgärder som går väsentligen utöver vad som ersätts genom grundbeloppet.⁴"

Ytterligare resurser i form av riktade statsbidrag till olika former av projekt och insatser finns att söka för varje skolenhet. Det kan handla om åtgärder som exempelvis läsläsningshjälp eller fortbildningsinsatser för lärare inom ramen för lärarlyftet. Det är kommunen som söker och erhåller medlen medan respektive skolenhet i sin tur ansöker av kommunen om att kunna ta del av dessa. I intervjuerna framkommer en tillfällig problematik då tjänsten dit ansökan riktas för närvarande är vakant vilket skapar en osäkerhet kring denna typ av finansiering.

⁴ Barn- och elevhälsoplan 2018/2019, Uppsala kommun



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

För 2018 har grundskolan en total budget på 2 492 091 000 kronor för både kommunala och fristående skolor (se tabell 3).

Tabell 3. Budget grundskola

Grundskola, inkl. fritidshem, hemkommun	Mål och budget 2018	Budget UBN 2018
Nettokostnad totalt, tkr	2 492 091	2 492 091
Antal barn i grundskola	24 799	24 783
Nettokostnad per elev, tkr	100,5	100,6

Den 27 september 2017 fattade utbildningsnämnden beslut om att införa en ny ersättningsmodell för kostnader för barn och elever med behov av extraordinär insats. Den nya modellen innebär att kommunala skolor ansöker om ersättning på samma villkor som fristående förskolor och skolor söker tilläggsbelopp. Den nya modellen infördes i kommunen den 1 augusti 2018.

Vidare har ersättningen för extraordinära stödinsatser höjts för samtliga skolformer till 200 kr per timme. För grundskolan har ersättningen för extraordinära stödinsatser tidigare legat på 83 kr per timme. I utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget för 2018 uttrycker nämnden en osäkerhet kring effekten av den beslutade modellen för ersättning av kostnader för extraordinärt stöd.

Tabellen nedan visar antalet ansökningar om tilläggsbelopp och bidrag för extraordinära insatser som blivit beviljade, delvis beviljade och avslagna vid tiden för granskningen (vintern 2018).

Tabell 4. Handläggning av tilläggsbelopp och bidrag för extraordinära insatser, avser 2018 och alla skolformer och huvudmän.

	Fristående grundskolor	Fristående grundsärskolor	Kommunala grundskolor	Kommunala grundsärskolor
Ansökningar	59	21	452	63
Bifall	16	0	62	4
Delvis bifall	18	0	130	19



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Avslag	25	21	261	40
--------	----	----	-----	----

I intervjuer med rektorer och elevhälsans personal riktades skarp kritik mot befintligt system, som de uppfattade som rättsosäkert och tungarbetat. De menar att endast en liten andel av alla ansökningar som kommer in till huvudmannen beviljas. Rektorer tycker inte att de ens bland sina egna ansökningar kan förstå varför vissa ansökningar beviljas och andra avslås.

Enligt utbildningsdirektören har det sedan våren 2018 pågått ett arbete för att skapa samsyn kring ansökan och om vilka elever som har rätt till extraordinärt stöd. En del i arbetet har handlat om att från centralt håll erbjuda rektorer utbildning i ansökningsprocessen och vilka elever som har rätt till ersättning. En expert på området har även deltagit i utbildningsdirektörens ledningsgrupp och haft som uppdrag att skapa en samsyn om detta i kommunen.

3.5.1 Kommentarer och bedömningar

Den totala finansieringsmodellen uppfattas generellt vara enkel och tydlig. Dock har vi i våra intervjuer noterat att det föreligger vissa oklarheter kring de bedömningar som görs inom ramen för respektive finansieringssteg. I grunden är den inte så svår att förstå med ett grundbelopp, en strukturersättning och bidrag för extraordinära insatser. Däremot vad som styr och bestämmer nivån på respektive ersättning och de bedömningsgrunder som görs väcker uppenbarligen frågor hos en del skolenheter. En viss pedagogisk insats på detta område kunde således vara av värde.

Motsvarande är även sant när det gäller vilka elever som kommer i fråga för extraordinära stödinsatser. Vi noterar en relativt hög andel av avslag bland ansökningarna men denna uppfattas dock inte på något påtagligt vis avvika för hur det ser ut inom övriga delar av Sverige. Det är dock positivt att det har påbörjats ett arbete för att skapa samsyn och harmonisera ansökningarna.

3.6 Stödinsatser

Den centrala barn- och elevhälsoplanen lyfter även vikten av att skolans miljöer främjar skolnärvaro. Enligt planen ska skolan erbjuda en god lärandemiljö där undervisningen ska anpassas till den enskilda elevens behov. Planen hänvisar i detta avsnitt till Skolverkets allmänna råd som återger att rektorn bör tillse att det finns rutiner för kontinuerlig frånvarorapportering och att orsakerna till frånvaron utreds skyndsamt. Enligt barn- och elevhälsoplanen är det av stor vikt att skolan arbetar med tidiga insatser vid ogiltig frånvaro för att få tillbaka elever i undervisningen. Arbetet med att främja skolnärvaro involverar även elevhälsan.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Såväl i intervjuer med elevhälsans personal som på de olika skolenheterna menar respondenterna att elever i behov av särskilt stöd får det, men kanske inte i den omfattning eller i den form som de skulle behöva. Elevhälsan ger också en bild av att när många nyanlända elever är i stort behov av stöd och resurserna är begränsade, tvingas det stöd som tidigare gavs omfördelas. Detta betyder att elever med mindre stödbehov riskerar att inte få det längre eller i den omfattning som förut kunde ges.

I intervjuerna framkommer att utgångspunkten i arbetet med elevernas utveckling mot målen är tillgänglighetsanpassning och inkludering. Personal vid elevhälsan och vid ett par skolenheter pekar på vikten av att fortsätta arbetet för att utveckla undervisningen genom insatser som är till nytta för alla. För en del elever med till exempel neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) kan insatserna vara avgörande.

Elevhälsan ger exempel på en rad insatser för att möta de behov som elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) har. Det kan handla om: inläsningstjänst, det vill säga att läromedlet finns tillgängligt i ljudfiler, ståbord, flyttbara väggar som skärmar av omgivningen och hörlurar som begränsar ljudintrycken, extra ljus, extra pauser, speciella sittkuddar med mera. För elever som behöver större insatser kan insatsen bestå av stöd av speciallärare eller lärarassistent som i olika hög grad finns runt eleven. Intervjuade representanter för elevhälsan framför dock att det kan skilja mellan klasser och skolenheter vilka insatser som görs.

Klasserna är stora i Uppsala kommuns grundskolor, omkring 28 elever, och för lärarna är det en konstant utmaning att kunna möta de behov som eleverna har, menar både representanter för elevhälsan och skolenheterna. Även om skillnaden mellan 24 och 28 elever i klassrummet kan tyckas vara begränsad vad avser antalet, uppfattas det föreligga en stor skillnad för den faktiska undervisningssituationen, även i klasser där det inte finns några elever i behov av särskilt stöd.

Vid en del skolenheter, med elever i yngre åldrar, arbetar lärare tillsammans i tvåläraresystem, men inte ens det räcker alltid utan att det också behövs assistent närvarande. Överlag menar elevhälsan att det är lättare att möta behoven hos barn med NPF-problematik på låg- och mellanstadiet än på högstadiet, där eleverna får ta ett större ansvar för att förflytta sig mellan salar, lärare och ämnen.

Det framkommer i intervjuerna att det inte finns något absolut samband mellan NPF och behov av särskilt stöd. Det är således inte alla som kommer i fråga för ett åtgärdsprogram som har en NPF-problematik och det är inte alla med NPF som kommer i fråga för ett åtgärdsprogram.

Visserligen kan personal vid skolenheterna misstänka eller anta att vissa elever kan ha NPF men en diagnos kräver att eleven är utredd vid BUP. I de fall där så sker så kontaktar BUP skolan och man för en diskussion om hur man bäst ska



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

kunna möta de behov som respektive elev har och vilka insatser som kan komma i fråga. Kontakten från BUP kräver dock av sekretesskäl föräldrarnas samtycke, något som i de flesta fall ges.

I vår sakgranskning framför skolchefen att det skett insatser på övergripande nivå för att kunna möta de behov som elever med neuropsykiatriska funktionsvariationer har. Ett exempel är fortbildningar inom NPF som skett i syfte att höja kompetensen hos ledning och lärare.

3.6.1 Särskilda undervisningsgrupper

I intervjuerna framkommer att strävan alltid är att i så stor utsträckning som möjligt hantera undervisningen inom ramen för klassen och klassrummet. I vissa situationer anses det dock vara nödvändigt med särskilda undervisningsgrupper för elever i behov av särskilda stödinsatser. I Uppsala kommun finns det sex resursenheter, varav en med inriktning mot lågstadiet och en mot mellanstadiet. Från förvaltningens sida uppges det totala antalet elever som ingår i centrala undervisningsgrupper dock vara litet, det rör sig om 0,7 % av det totala elevantalet. Representanter för elevhälsan menar att antalet platser är för få, vilket betyder att för att få plats på en sådan enhet måste behoven vara "enormt" stora. Betydligt fler elever skulle behöva undervisning i mindre grupper, menar ett par elevhälsorepresentanter.

Finansieringen av de centrala undervisningsgrupperna sker både av skolorna själva och från centralt håll. Detta uppges i vissa intervjuer med skolenheterna vara en försäkran att enskilda skolor inte ska drabbas ekonomiskt av att ha flera elever i denna undervisningsform. Dock påpekar samma respondenter att finansieringsmodellen är på väg att förändras så att resurserna framgent kommer att tas från respektive skolenhet istället. Något man uttrycker stora farhågor kring och spårar risker att enskilda skolor kommer att plocka hem elever av ekonomiska skäl.

Lokala undervisningsgrupper finns även vid ett antal skolor. Dessa finansieras lokalt av de resurser respektive skola förfogar över.

3.6.2 Kommentarer och bedömningar

En återkommande kommentar som framkommer i intervjuerna rörande resurser är att de elever som är i behov av stödinsatser får det men generellt sett i för begränsad utsträckning.

Det både finns och används verktyg för att såväl identifiera som att stödja de elever som behöver någon form av insats för att kunna tillgodogöra sig skolundervisningen och uppnå målen. Även om strävan är att eleven ska kunna stanna kvar i klassrummet så kan andra åtgärder i vissa fall bli aktuella men då försöker man lösa det lokalt på skolan. Endast i ett begränsat antal fall blir centrala undervisningsgrupper aktuella.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Samtidigt menar man att det alltså skulle gå att göra mer. Om resursbristen främst är ekonomisk eller personell beror lite på vilken skola som svarar men tillgång till speciallärare och ekonomiska möjligheter att vidta nödvändiga åtgärder är ändå det som står högst på önskelistan.

Dock faller ändå Uppsala kommun ut väl i nationell kvalitetsstatistik varför situationen ändå inte får betecknas som alarmerande.

3.7 Uppföljning

I våra intervjuer framkommer att till stöd i arbetet med särskilt stöd används två digitala system, dels Unikum i vilket uppgifter om individuell studieplan och extra anpassningar dokumenteras, dels ProReNata i vilket elevhälsans arbete, åtgärdsprogram och andra beslut som är kopplade till ett ärende dokumenteras. I intervjuer framkommer att det finns en gråzon mellan de två systemen. Uppgifter som personalen upplever behöver dokumenteras men inte ska finnas med i något av systemen. Det är otydligt hur detta ska dokumenteras, men det görs med papper och penna och besvaras hos respektive tjänsteperson.

Unikum som plattform för att följa elevernas måloppfyllelse är uppskattad på skolenheterna och systemet är även utgångspunkt för regelbunden och löpande uppföljning. Oftast är det Elevhälsoteamet som sköter uppföljningen. Systemet används även för att bedöma i vilken utsträckning gällande rutiner och riktlinjer efterlevs. Betyg som uppföljningsinstrument används också till viss del men uppfattas som lite väl trubbigt. Åtgärdsprogram uppges alltid, och i enlighet med regelverket, följas upp efter 6-8 veckor.

I samband med att elever byter skolor så framhålls vikten av att informationsöverföringen fungerar. Vid sidan av fysiska möten eller muntliga rapporteringar så måste den dokumentation som finns i Unikum kunna eskaleras. Detta fungerar relativt väl inom ramen för den kommunala skolan men vissa rektorer uppfattar att detta inte alltid är så mellan andra huvudmän på grund av inkompatibilitet i informationssystemen.

För att säkerställa att elever får de stöd de behöver på aggregerad nivå följer nämnden upp elevernas betygsresultat. Genom dialoger med förvaltningen har nämnden även möjlighet att följa upp hur förvaltningen arbetar med elever som ligger i riskzonen för att inte nå målen. Vidare sker uppföljning genom enkätundersökningar där eleverna själva får skatta i vilken grad de upplever att de får ett ändamålsenligt stöd. Nämnden har även tillgång till lärarnas, enhetschefernas samt skolformschefs analyser av utfallet i enkäten.

Vidare följer nämnden upp klagomål och anmälningar till Skolinspektionen som i vissa fall berör särskilt stöd. Nämnden har även tillgång till skolenheternas analyser samt övergripande analyser för hela grundskolan där det ingår rapportering kring arbetet med stödinsatser och eventuella förbättringsområden.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Utöver den löpande uppföljningen görs också djupgående uppföljningar inom specifika områden. Under 2017 genomfördes en uppföljning av strukturersättningen, som är ersättning som ska kompensera skolor som i högre grad kan behöva arbeta med extra anpassningar och särskilt stöd. År 2018 genomförs även en uppföljning av införandet av den nya resursmodellen för extraordinära stödinsatser.

3.7.1 Kommentarer och bedömningar

Uppföljning av arbetet med särskilt stöd på verksamhetsnivå sker i två olika digitala system, Unikum och ProReNata. Systemen fångar olika delar av arbetet med särskilt stöd, såsom exempelvis i vilken grad rutiner och riktlinjer efterlevs. Även om systemen generellt sett fungerar bra kan vi konstatera att det finns vissa utvecklingsområden, bland annat att förbättra informationsöverföringen mellan olika huvudmän i kommunen.

På politisk nivå sker uppföljning av arbetet med särskilt stöd genom nämnddialoger, analyser och fördjupade uppföljningar. Resultatet av arbetet följs upp genom enkätundersökningar och mätningar av elevernas betygsresultat. Genom att följa upp betygsresultat på aggregerad nivå går det att följa upp genomsnittet men på politisk nivå finns inte möjlighet att följa hur elevernas faktiska förmågor och kunskaper utvecklas. I dagsläget saknas mått för detta på övergripande nivå.

3.8 Samverkan

Enligt barn- och elevhälsoplanen finns en rutin för samverkan med landstinget gällande elever med förmodad NPF-problematik. Rutinen omfattar motsvarande elever, är under 18 år och i behov av insatser utöver de grundläggande insatserna som ingår i skolans ansvar och uppdrag. I rutinen klargörs skolans ansvar i samband med att en elev erfar svårigheter i skola som behöver utredas.

I våra intervjuer framkommer att samverkan sker primärt med socialtjänsten och regionens barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Ett informellt samverkansforum med bland annat socialtjänst och polis (SSPF) uppger flera skolor som exempel på ett bra gemensamt arbete. Överlag synes samverkan med socialtjänsten fungera bättre än med regionen, men en rektor är påtagligt besvrad över socialtjänstens myndighetsavdelnings oförmåga att samverka med skolan. Samverkan mellan myndigheterna för att få hemmasittare tillbaka till skolan fungerar emellertid bra, särskilt för de elever som har medelsvår problematik.

Remittering till BUP sker via skolläkare eller skolpsykolog och på någon skola framkommer att man gärna ser att föräldrarna tar kontakten. Det stöd och de insatser som elever behöver inom området barn- och ungdomspsykiatri



Uppsala kommun

Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

uppfattas dock som mycket bristfälligt. Elevhälsan menar att regionen inte tar sitt ansvar. Det är svårt att samverka med dem och inte sällan upplever elevhälsans representanter att barn- och ungdomspsykiatri lägger ansvaret för diverse insatser på skolan. På skolenheterna har man generellt sett en mer positiv syn på BUP, framför allt i de fall där elever har utretts och där man erhåller återkoppling. Något som dock av sekretessskäl inte sker per automatik utan efter föräldrarnas samtycke.

I intervjun med utbildningsdirektör och grundskolechef framgår tydligt att det brister inom regionens första linje, det vill säga stöd för elever med medelsvår psykisk ohälsa. De menar att elevhälsans medicinska personal borde få rätt att remittera till första linjen.

3.8.1 Kommentarer och bedömningar

Samverkan med socialtjänst, BUP och andra relevanta aktörer finns men får i första hand betraktas vara av informell karaktär. Stående mötesforum med fasta agendor uppfattas vara begränsade och samverkan uppges generellt sett kunna fungera bättre. Ett observandum är att man från skolans sida tenderar att lägga ansvaret för samverkansproblematiken på de andra aktörerna. En mer objektiv analys skulle vara önskvärd för att bättre belysa frågeställningen. Vår bedömning är att en mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvarsvärd.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

4 Svar på revisionsfrågor

Hur avsätts resurser så att rektor vid varje skolenhet har ekonomiska förutsättningar att ge elever i behov särskilt stöd?

- Finansiering för varje elev vid varje skolenhet sker genom dels ett grundbelopp (skolpeng) och dels en strukturersättning där den senare bygger på socioekonomiska och demografiska faktorer för respektive skolas elevunderlag. Grundbeloppet uppfattas vara relativt godtyckligt avsatt medan strukturersättningen bygger på en högre grad av vetenskaplighet. Extraordinära stödinsatser avser faktiska kostnader för vilka skolenheterna får ansöka om. Finansieringsmodellen är föremål för justering.

Finns det på skolenheterna ändamålsenliga rutiner kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd, som säkerställer att elever i behov av särskilt stöd får det i enlighet med skollagens skrivning?

- Ja, vid varje skolenhet bryts den centrala elevhälsoplanen ned till en lokal elevhälsoplan som omfattar ändamålsenliga rutiner och riktlinjer, bland annat i syfte att elever i behov av särskilt stöd får det.

Vilka insatser görs för att de behov som elever med neuropsykiatriska funktionsvariationer har kan mötas?

- Det finns en rutin för samverkan med landstinget gällande elever med förmodad NPF-problematik och det finns även exempel på att insatser, i form av fortbildningar, skett på övergripande nivå. BUP följer upp och ger stöd till skolan i de fall där man har genomfört utredningar. Det finns inget absolut samband mellan NPF och behov av särskilt stöd och NPF är heller ingen homogen grupp. Särskilt stöd ges utifrån respektive elevs behov.

Finns samverkan med andra aktörer inom området för hög måluppfyllelse?

- Samverkan med socialtjänst, BUP och andra relevanta aktörer finns men får i första hand betraktas vara av informell karaktär. Stående mötesforum med fasta agendor uppfattas vara begränsade och samverkan uppges generellt sett kunna fungera bättre. Ett observandum är att man från skolans sida tenderar att lägga ansvaret för samverkansproblematiken på de andra aktörerna. Vår bedömning är att en mer formaliserad samverkan med andra relevanta aktörer torde vara eftersträvarvärd.



Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Hur följer nämnden upp att elever i behov av särskilt stöd får det?

- Elevernas betygsresultat följs och genom dialoger med förvaltningen har nämnden även möjlighet att följa upp hur förvaltningen arbetar med elever som ligger i riskzonen för att inte nå målen. Vidare sker uppföljning genom enkätundersökningar där eleverna själva får skatta i vilken grad de upplever att de får ett ändamålsenligt stöd. Nämnden följer även upp klagomål och anmälningar till Skolinspektionen som i vissa fall berör särskilt stöd. Utöver den löpande uppföljningen görs också djupgående uppföljningar inom specifika områden

2019-01-18

KPMG AB

Bo Ädel

Uppdragsansvarig

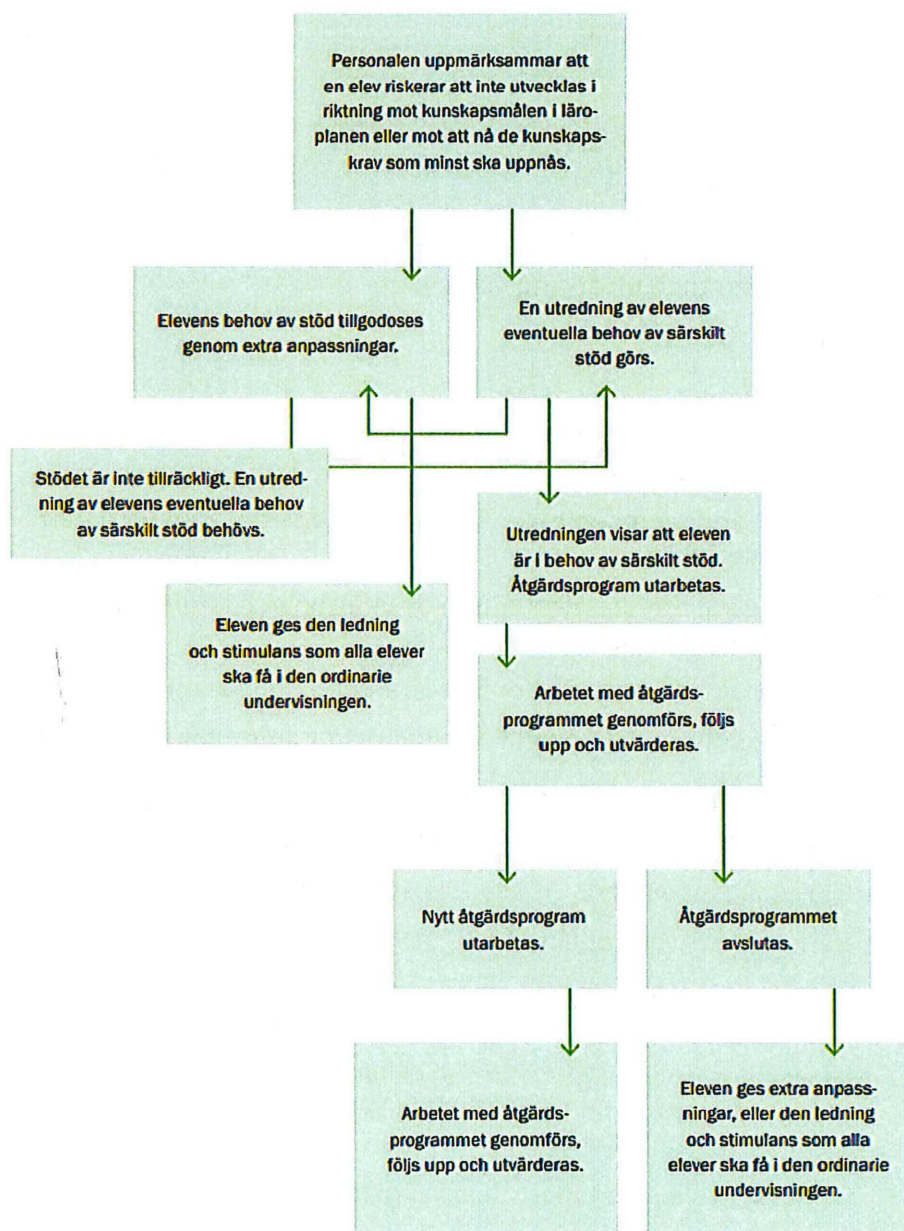
Anders Petersson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Staffan Gullspby

Specialist

Bilaga 1 Arbetsprocessen för särskilt stöd





Uppsala kommun
Granskning av särskilt stöd till barn

2019-01-18

Bilaga 2 Metod

Metod

Vår metod består av följande delar

- Intervjuer
- Dokumentgranskning

Intervjuer har skett med:

- Ordförande utbildningsnämnden
- Vice ordförande utbildningsnämnden
- Utbildningsförvaltningen
- Skolchef
- Rektor samt representanter från elevhälsan och lärarkåren från Domarringens skola
- Rektor samt representanter från elevhälsan och lärarkåren från Björkvalla skola
- Rektor samt representanter från elevhälsan och lärarkåren från Kvarngårdets skola
- Rektor samt representanter från lärarkåren från Sverkerskolan
- Rektor samt representanter från lärarkåren från Stordammens skola

Följande dokument har granskats:

- Utbildningsförvaltningens verksamhetsplan 2018 Grundskola
- Utbildningsnämndens verksamhetsplan och budget 2018
- Barn- och elevhälsoplan 2018/2019
- Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, Skolverket
- Utbildningsförvaltningens förslag till beslut om ersättningsmodell för tilläggsbelopp och motsvarande ersättning för kommunal verksamhet inom samtliga skolformer
- Styrning och ledning inom utbildningsförvaltningen
- Ersättningar pedagogisk verksamhet 2018