



# Granskning av särskilt stöd

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2021-01-15

Antal sidor 19



**Eskilstuna kommun**  
Granskning av särskilt stöd

2021-01-15

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Om särskilt stöd	5
4	Resultat av granskningen	6
4.1	Allmänt	6
4.2	Rutiner	7
4.3	Resurser	8
4.4	Insatser	11
4.5	Samverkan	14
4.6	Uppföljning	16
5	Slutsats och rekommendationer	18

## 1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur grundskolenämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vi bedömer att huvudmannen, i Skolverkets *Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, har ändamålsenliga rutiner för arbetet med särskilt stöd.

Resurser avsätts till skolenheterna genom en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till enheternas socioekonomiska struktur vad gäller vårdnadshavarnas utbildning och om familjen är nyanländ. Även genom statsbidrag beaktas att skolenheterna kan ha olika behov. Av granskningen har vidare framgått att den totala resurstilldelningen inte motsvarar behoven och att lokalförsörjningen brister, vilket innebär att klasserna från förskoleklass och uppåt är stora och lokalerna trånga, vilket försvårar rektorernas och lärarnas förutsättningar att möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.

Med andra förutsättningar skulle alltså elevers behov av stöd mer ändamålsenligt och effektivt mötas i klassrummet. På skolenheterna finns det tillgång till elevhälsa, men på vissa enheter saknas en psykologisk insats som verkar i en samlad elevhälsa förebyggande och hälsofrämjande. Av intervjuer framgår att alla elever inte får det särskilda stöd som de skulle behöva. På central nivå har dock kommunen en organisation som både stödjer arbetet på skolenheterna genom handledning till rektor och personal och genom insatser till enskilda elever. Kommunen har bland annat fyra resursskolor som tar emot elever med de största behoven av anpassad lärmiljö och specialkompetens hos personalen.

Samverkan sker primärt med socialtjänsten. Insatserna brister dock i likvärdighet. På enheter med stora behov upplevs samverkan som mycket god genom "Team förebygg". På enheter som inte får del av denna upplevs samverkan i stort som obefintlig. Samverkan med regionen upplevs överlag som bristfällig. Huvudmannen befinner sig i ett inledningsskede i ett projekt för stärkt samverkan mellan, skola, socialtjänst, polis och fritid.

Nämnden följer kontinuerligt upp grundskolan och elevernas utveckling mot målen. I dokument framgår att nämnden har identifierat brister i verksamheten och att åtgärder vidtas.

Vi bedömer att grundskolenämnden genom sin styrning och uppföljning verkar för att barn i behov av särskilt stöd ska få det. Det är emellertid inte säkerställt att alla barn får det. Vi ser till exempel att stora klasser och lokalbrist försvårar för insatser på organisations-, grupp- och individnivå.



**Eskilstuna kommun**  
Granskning av särskilt stöd

2021-01-15

Vi rekommenderar att grundskolenämnden

- säkerställer att elevhälsans samtliga insatser är tillgängliga vid alla skolenheter och att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Bristen avser psykologisk insats. (2 kap. 25 § SkoL)
- säkerställer att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § Skolförordningen)
- ger skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följer upp att utredningar, beslut och uppföljningar på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)
- initierar en samverkan med regionen med syfte att stödja ett arbete med eleven/barnet i fokus och där respektive myndighet tar sitt ansvar.

## 2 Inledning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma hur grundskolenämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med elever i behov av särskilt stöd sker enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer, vilka insatser som erbjuds och vilken samverkan som sker kring dessa barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

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

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

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

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

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

Granskningen avser grundskolenämnden och omfattar grundskolan.

### 2.2 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.

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av skolenkät och dokument från Skolinspektionen och Eskilstuna kommun samt intervjuer med grundskolenämndens presidium, biträdande skolchef, urval av grundskolans rektorer och lärare samt representanter för elevhälsans olika insatser.

Rapporten är faktagranskad av skolchef och biträdande skolchef.

## 3 Om särskilt stöd

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

Det kan finnas många orsaker till att en elev kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är särskilt stöd.

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

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Allmänt

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov.<sup>1</sup> En ny enkät är genomförd, men ännu inte publicerad. Vi ska därför ha i minne att enkäten är två år gammal. Den första siffran i kolumnen anger snittet i Eskilstuna kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov och trygghet	Årskurs 5	Årskurs 9
Skolarbetet är svårt för mig	7,0 / 7,3	5,9 / 6,3
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,6 / 8,6	7,2 / 7,3
Jag känner mig trygg i skolan.	7,9 / 8,1	7,3 / 7,5

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2018, Skolinspektionen

Vi ser att en större andel av eleverna i Eskilstuna, i förhållandet till genomsnittet i enkätomgången, anger att skolarbetet är svårt. De känner sig också något mindre trygga än snittet. Främst handlar det om att färre elever i Eskilstuna svarar att påståendet stämmer helt och hållet än snittet i enkätomgången.

Hur lärarna bedömer förutsättningarna att ge särskilt stöd kan vi inte utläsa ur skolenkäten då svarsfrekvensen var för låg för att Skolinspektionen skulle publicera resultatet.

Vårdnadshavarnas svar i enkäten är i stort som snittet i enkätomgången. Drygt 85 procent tycker att barnet får den hjälp barnet behöver. Närmare 30 procent tycker dock att barnet behöver mer hjälp än skolan ger henne eller honom. Av vårdnadshavare till de barn som får särskilt stöd upplever 71 procent att barnet får det stöd som behövs medan 21 procent inte tycker det.

Vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2017 konstaterades brister vad gällde studiehandledning på modersmål.<sup>2</sup> Bristen ansågs avhjälpt vid en andra uppföljning och tillsynen avslutades 2019-10-15.

I tabellen nedan framgår antalet anmälningar och beslutstyp om särskilt stöd som riktats mot den kommunala grundskolan i Eskilstuna kommun åren 2018 till 2020.

<sup>1</sup> Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

<sup>2</sup> Dnr 43-2016:10388, 2017-12-14

Anmälningens bakgrund	2020	2019	2018
<b>- särskilt stöd och extra anpassningar</b>			
<b>antal ärenden</b>	11	12	11
- varav uppföljning	3	2	2
- varav föreläggande	2	2	
- avskrivning		2	3
- varav utan kritik	2	2	4
- varav till huvudmannen för handläggning (klagomålshantering)	3	4	2
- överlämning till annan myndighet	1		

Anmälningar till Skolinspektionen, 2018-2020, Siris, Skolverket

Skolinspektionen riktade inte vid någon uppföljning kritik mot kommunen.

## 4.2 Rutiner

Huvudmannen har inte fastställt kommunspecifika riktlinjer och rutiner för hur arbetet med särskilt stöd ska bedrivas. Biträdande skolchef hänvisar till Skolverkets *Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, som det dokument som ska följas i arbetet. När de senaste allmänna råden kom köptes dessa in i tryckt format till samtliga skolledare och en intern utbildning genomfördes. Det gör alltid huvudmannen, enligt biträdande skolchef, när det kommer nya allmänna råd eller då det har gjorts förändringar i dem. I de allmänna råden finns bland annat en figur som visar vilka åtgärder som ska vidtas från det att personalen uppmärksammar en elev till beslut av åtgärdsprogram och uppföljning av detsamma. I intervjuer med rektorer framgår att det finns en mapp på internportalen där alla styrdokument om särskilt stöd finns samlat. Där finns också ständigt uppdaterade mallar för beslut. Lärarna menar att det finns rutiner, som reglerar arbetsgång från identifikation av behov av stöd till beslut om åtgärdsprogram, på respektive enhet. Lärarna framför att de ständigt arbetar med detta och att de därför inte behöver söka upp en rutin för att veta hur de ska göra. Kort sammanfattat handlar det om att en lärare identifierar ett behov hos en elev, åtgärder vidtas i klassrummet och behoven kan diskuteras i arbetslaget. Om insatserna inte hjälper tar läraren upp frågan med elevhälsoteamet. Beslut om åtgärder fattas eventuellt blir det fråga om särskilt stöd.



#### 4.2.1 Bedömning

Huvudmannen använder statens allmänna råd som riktlinje för enheternas arbete med extra anpassningar och särskilt stöd. Huvudmannen har tagit fram kvalitetssäkrade mallar, utifrån Skolverkets förslag, för beslut om åtgärdsprogram med mera, som finns lätt tillgängliga och används, enligt intervjuade rektorer. Vi bedömer att ändamålsenliga rutiner finns och kan inte se några brister. Det är dock angeläget att huvudmannen, till exempel inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen, följer upp att skolenheterna arbetar enligt Skolverkets allmänna råd och att utredningar, beslut och uppföljningar håller jämn och hög kvalitet.

#### 4.3 Resurser

I tabellen nedan kan vi utläsa kostnaden per elev i grundskolan totalt och fördelat på kostnadsslag. Jämförelse gör med rike, kommungrupp och mest lika kommuner enligt SKR:s databas Kolada.

2019	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under- visn.	Skolmål- tider	Lärverk- tyg	Elev- hälsa	Övr. <sup>3</sup>
<b>Eskilstuna</b>	115 563	15 006	65 701	6 495	2 423	3 591	22 347
<b>Mest lika kommuner<sup>4</sup></b>	113 948	19 657	63 075	6 433	5 221	3 452	16 109
<b>Kommun- grupp<sup>5</sup></b>	112 777	18 411	63 208	6 442	4 912	3 609	16 195
<b>Riket<sup>6</sup></b>	116 553	18 794	66 228	6 513	5 087	3 735	16 195

Kolada, SKR

Av tabellen ovan kan vi se att den totala kostnaden per elev i Eskilstuna ligger i paritet med jämförelseobjekten, något över kommungrupp och mest lika kommuner, men under snittet i riket. Det gäller i stort också när vi jämför specifika kostnadsslag. Övriga kostnader ligger dock betydligt över jämförelseobjektens snitt och lärverktyg under jämförelseobjektens snitt. Ordföranden påtalar att nämnden gick in i det nya budgetåret 2020 med en budget som krävde kostnadsminskningar på 16 procent. En av orsakerna till behovet av besparingar var, enligt biträdande skolchef, att beviljade statsbidrag minskade med 20 mnkr då lågstadiesatsningen blev en del av statsbidraget för likvärdig skola. Nämndens presidium menar att neddragningen påverkade verksamheten och dess förutsättningar att till exempel ge elever det särskilda stöd som de behöver. Nämnden fick ett tillskott på 11 mnkr vid halvårsskiftet 2020 och budgeten kommer att stärkas med ytterligare 20 mnkr 2021, enligt nämndens ordförande.

<sup>3</sup> I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

<sup>4</sup> Borås, Halmstad, Kristianstad, Mölndal, Sundsvall, Södertälje och Växjö

<sup>5</sup> Större stad

<sup>6</sup> Kommunala huvudmän

2021-01-15

Intervjuade rektorer menar att de resurser som avsätts för grundskolan inte motsvarar de behov som finns i verksamheten. Elevernas behov är stora och behoven bara ökar. Undervisningen bedrivs i stora klasser och grupper från förskoleklass och uppåt, vilket inte ger lärarna förutsättningar att kunna möta varje elevs behov. Den tid som läraren kan lägga på varje elev i dessa stora grupper räcker inte långt, menar intervjuade lärare. Det påverkar också studieron, enligt en rektor. Flera lärare påtalar i intervjuer att en av de viktigaste åtgärderna att vidta för nämnden är att ge ekonomiskt utrymme att skapa mindre klasser. Till exempel borde det finnas ett maxtak på 20 elever i förskoleklass, menar de.

Lokalkostnaden per elev är alltså förhållandevis låg. Nämndens ordförande konstaterar att befintliga lokaler inte är dimensionerade för dagens behov, vilket till exempel försvårar för stödinsatser på organisations- och gruppnivå. Biträdande skolchef och intervjuade lärare instämmer.

Årligen analyseras resursfördelningsmodellen. Analysen ligger, enligt skolchefen, till grund för vilka behov och prioriteringar nämnden lyfter inför fullmäktiges beslut om fördelning av ekonomiska medel till kommunens samtliga nämnder. Hur väl modellen ger förutsättningar för det kompensatoriska arbetet och för likvärdig skola analyseras i samband med årsbokslutet. Vid behov görs förändringar som lyfts in i kommande års budgetarbetet.

Utgångspunkten i Eskilstuna kommuns resursfördelningsmodell, som beslutas av kommunfullmäktige, är antal elever per skolenhet och stadium, årskurs 1-3, årskurs 4-6 och årskurs 7-9. Denna skolpeng går inte rakt ut till de kommunala skolenheterna utan resurser plockas bort för grundskolans gemensamma ledning, utveckling och prioriteringar. Nedan listas samtliga faktorer i kommunens resursfördelningsmodell.

- skolpeng per elev
- extra ersättning för landsbygdsskolor. Ersättningen syftar till att säkerställa att undervisning, elevhälsa och särskilt stöd kan hålla samma nivå på mindre landsbygdsskolor.
- kompensation för olika elevers förutsättningar och behov
  - socioekonomisk ersättning som utgör nio procent av fritidshemmets, förskoleklassens och grundskolans totala ram. Ersättningen fördelas per skolenhet utifrån enhetens socioekonomiska struktur vad gäller vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund (75 %, hgst<sup>7</sup> 90 %) och nyanlända de senaste fyra åren (25 %, hgst 10 %). Den faktiska fördelningen i kronor per elev sträcker från strax över 1 000 kronor (Kjula F-3) till närmare 28 000 kronor (Fröslunda/Skjulsta 7-9)
  - statsbidraget likvärdig skola. För år 2020 motsvarade statsbidraget ett tillskott om 38 mnkr. Statsbidraget fördelas av huvudmannen utifrån dess analys i det systematiska kvalitetsarbetet. Skolchefen framför att den fördelning som görs gynnar skolor med svaga kunskapsresultat och där ytterligare kompensatoriska insatser behövs. Stålfors var den enhet

---

<sup>7</sup> hgst-grundskolans högstadium

2021-01-15

som 2020 fick störst tilldelning, drygt 4,2 mnkr, ur statsbidraget för likvärdig skola. Övriga enheter fick mellan 700 tkr och närmare 3,2 mnkr.

- kompensatoriska åtgärder som är centralt organiserade, drygt 48 mnkr. Det gäller till exempel Pedagogiskt centrum, talpedagoger, skoldatatek och utvecklingsavdelning.
- tilläggsbelopp för elever med extraordinära stödbehov. 2019 beviljades 162 ansökningar och 47 mnkr betalades ut i tilläggsbelopp. För budgetåret 2020 är 58 mnkr avsatta, efter att nämnden fick en resursförstärkning motsvarande 11 mnkr.<sup>8</sup>

Rektorerna bedömer alltså att resurstilldelningen inte motsvarar behoven. Det gör också att det som faller ut ur resursfördelningsmodellen inte är tillfredställande, enligt rektorerna. Resultatet av det socioekonomiska tillägget gör att skolenheter som har elever som kommer från lågutbildade hem får större resurser; det är bra menar ett par rektorer. En annan menar att den faktorn får för stort genomslag och ser att elever kan ha stora behov utan att förklaringen är vårdnadshavarnas låga utbildningsnivå. På mindre enheter kan enstaka elevers stora behov slå sönder ekonomin, säger en rektor.

Några tilläggsbelopp är egentligen inte heller att räkna med, menar rektorerna. Det är bara i riktigt särskilda fall som skolenheterna kan få del av dessa resurser. Nämndens ordförande framför att förvaltningen har fått i uppdrag att se över hur de samlade resurserna fördelas. Befintlig modell för fördelning av tilläggsbelopp har brister som måste åtgärdas. Det finns en risk för att fördelningen är olikvärdig och att tilläggsbelopp inte kommer de elever till del som borde få det, enligt presidiet. Samtidigt påtalas att särskilt stöd inte är liktydigt med elevassistent, som ibland vårdnadshavare vill göra gällande. Även rektorerna måste vara klara över att deras ansvar för att vidta åtgärder i form av särskilt stöd kvarstår även om tilläggsbelopp inte beviljas, och att något annat inte ska kommuniceras med vårdnadshavare, enligt nämndens presidium. Tilläggsbeloppen påverkar inte skolornas arbete med anpassningar, extra anpassningar och särskilt stöd för andra elever än där beslut fattas, grundersättning ska täcka merparten av detta arbete, enligt skolchef. Skolchefen framför vidare att tilläggsbeloppen är under utredning efter initiativ från både grundskolenämnd och kommunfullmäktige. En styrgrupp är tillsatt med politiker och tjänstepersoner. I mars 2021 ska resultatet presenteras för grundskolenämnden och de eventuella beslutsförslag det leder fram till kommer att lämnas över till fullmäktige för beslut, enligt skolchef.

Elevhälsan är i huvudsak lokalt organiserad, men på förvaltningsnivå arbetar den centrala elevhälsan, vilken består av delar av elevhälsans medicinska insats, det vill säga verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen och skolläkare.

---

<sup>8</sup> De nya medel ordförande hänvisar till som tilläggsbelopp har sitt ursprung i en dom där det fastställdes att kommunen inte kan dela ut fasta belopp på det sätt kommunen idag gör utan att kommunen ska ersätta för de faktiska kostnaderna. Denna åtgärd är redan genomförd. Ansvaret för hanteringen och beslut i enskilda ansökningar ligger inte på skolchef utan på utsedd handläggare på Kvalitetsenheten som ligger under Kvalitetschef och som är underställd förvaltningschefen och inte skolchef. Detta eftersom beslut även fattas för de fristående skolorna och det skulle kunna uppstå en komplicerad situation om chef för de kommunala grundskolorna fattar beslut som rör de fristående skolornas ekonomi, allt enligt skolchef.

### 4.3.1 Bedömning

Vi får en samstämmig bild från nämnd till verksamhet vad gäller att beviljade resurser för grundskolans verksamhet 2020 inte motsvarar behoven. Medel har tillskjutits och kommer att tillskjutas. Om detta motsvarar behoven för att till exempel alla elever ska få det särskilda stöd som de har rätt till bör följas upp. Vi konstaterar att stora klasser och brist på lokaler försvårar för den pedagogiska personalen dels att anpassa undervisningen efter elevers olika behov på grupp- och individnivå, dels för läraren att hinna möta elevernas enskilda behov under lektionerna.

Vi bedömer att kommunen beaktar elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning. Det är oklart om modellen är utformad så att det på enheterna kan erbjudas en likvärdig utbildning. Kommunen gör vid tiden för granskningen en översyn av hur resurser fördelas överlag och det är angeläget för att så långt det går anpassa modellen så att enheternas olika förutsättningar beaktas om att utbildningen kan erbjudas likvärdigt.

## 4.4 Insatser

Biträdande skolchef framför att det idag i hög grad handlar om extra anpassningar och inte om särskilt stöd. Lärarna instämmer. Till exempel kan många av eleverna som har dyslexi eller andra språksvårigheter få det stöd som de behöver genom tillgång till dator och de program som finns där till exempel Talsyntes<sup>9</sup>. Alla elever i årskurs 4-9 har tillgång till egen dator. I förskoleklass och lågstadium kan de se olika ut. I varje klass finns det tillgång till dator och eller Ipad, men inte en till varje elev. En lärare menar att tillgången till tekniska hjälpmedel i förskoleklass och lågstadium skulle kunna bli bättre.

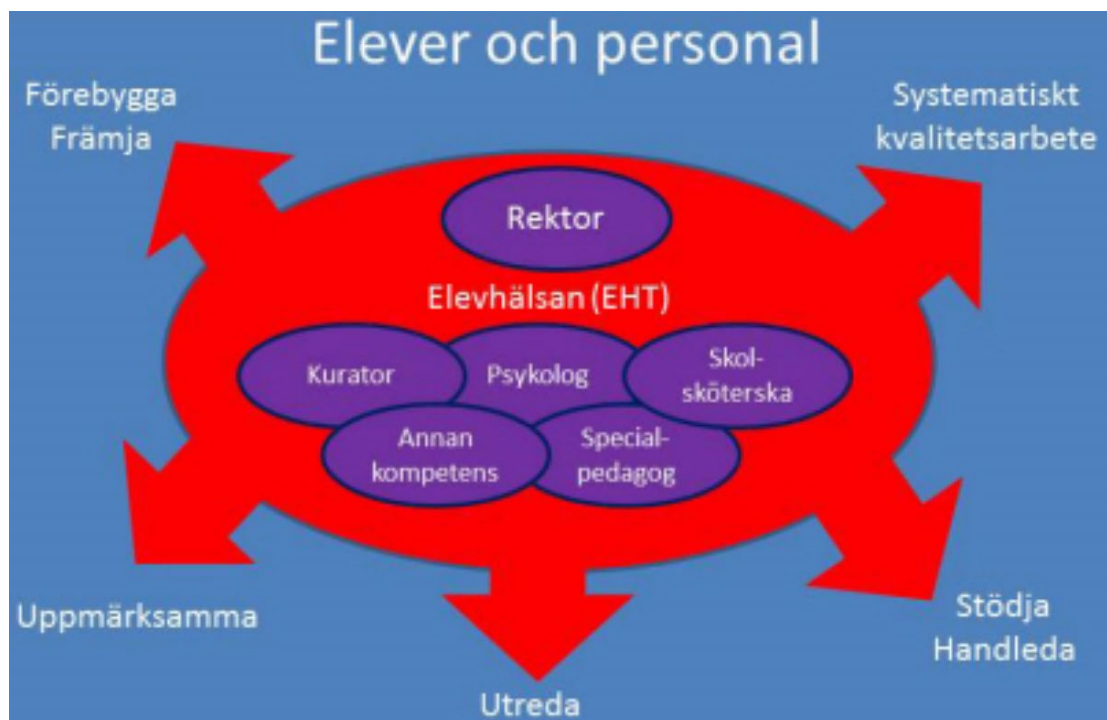
Enligt skollagen<sup>10</sup> ska det för eleverna i grundskolan finnas elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. I intervjuer med rektorer och lärare framgår att de upplever att de har tillgång till elevhälsa. Alla respondenter upplever dock inte att omfattningen är tillräcklig. I takt med att antalet elever med psykisk ohälsa ökar skulle det behövas fler kuratorer i verksamheten, menar rektorer och lärare. I samtal med representanter för elevhälsan framgår att alla skolor inte har tillgång till psykolog i det dagliga arbetet, utan att denna tjänst köps in för utredningar.

---

<sup>9</sup> Talsyntes omvandlar text till tal.

<sup>10</sup> 2 kap. 25 § Skoll

Elevhälsans arbete på enheterna leds av rektor i elevhälsoteam. Bilden nedan visar hur Eskilstuna kommun beskriver arbetet schematiskt.



Eskilstuna kommun<sup>11</sup>

Elevhälsoteamen möts vanligen en gång i veckan för att diskutera enskilda elevärenden. I samtal med representanter för elevhälsan framgår att kvaliteten på dessa möten skiljer sig åt. På vissa enheter upplevs avsatt tid motsvara vad som behövs. På andra enheter kan upp till 30 enskilda elevärenden behöva hinnas med inom 75 minuter.

I kapitlet om resurser ovan angavs vilka insatser som finns på central nivå för arbete med likvärdigt särskilt stöd. Pedagogiskt centrum är en kommungemensam insats som driver fyra resursskolor och stödjer enheternas arbete med elever som har hög skolfrånvaro, elever som är placerade i familjehem eller HVB-hem samt elever på sjukhus (sjukhusundervisning).

De fyra resursskolorna har hela kommunen som upptagningsområde. Rektor vid respektive kommunal grundskola kan vid behov ansöka om placering vid resursskola. Beslut om placering i resursskola fattas av enhetschef på Pedagogiskt centrum. Resursskolorna har något olika inriktningar, men utgör alltså inga egna skolenheter. Eleverna är fortfarande inskrivna i sin ursprungliga hemskola.

- Skjulsta resurscenter våning 1, för elever i årskurs 1-9 med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar inom autismspektrat.
- Skjulsta resurscenter vång 2, för elever med psykosocial problematik.

<sup>11</sup> <https://www.eskilstuna.se/utbildning-och-barnomsorg/grundskola/elevhalsa.html>, 2020-11-30, kl. 14:00

2021-01-15

- Skiftinge resurscentrum, för elever i högstadiet som inte kan få sina behov tillgodosedda på sin ursprungliga hemskola.
- Södra området, är en resursskola för normbrytande yngre elever.

Platserna på resursskolorna bedöms inte räcka till. Representanter för elevhälsan menar att det inte är acceptabelt att barn måste stå på kö för att få ta del av den insats som bäst skulle gynna deras utveckling mot målen. Samtidigt framförs att resursskolorna inte kan tillåtas växa hur mycket som helst, utan skolenheterna kan behöva arbeta på annat sätt. Det finns också en risk att man i dessa grupper riktar för stort fokus på det sociala välmåendet och att kunskapsutvecklingen blir lidande. Dessa elever måste också få verktyg och träna på att fungera i större sammanhang. Biträdande skolchef framför att huvudmannen har stärkt organisationen, när det har framkommit att så behövdes. Det gäller till exempel Södra området, som är en nystartad verksamhet.

Pedagogiskt centrum ansvarar också för "Skolnärvaroteamet", som består av socionomer, beteendevetare och lärare med specialpedagogisk kompetens. Personalen arbetar i team och varje team ansvarar för ett antal skolenheter. Målet med teamet är att tillsammans med bland annat skola, elev och vårdnadshavare "skapa förutsättningar för ökad skolnärvaro"<sup>12</sup>. Skolnärvaroteamets uppdrag är att "vara en rådgivande och stödjande funktion för Eskilstunas kommunala grundskolor. Syftet är att stödja och leda mot återgång till skolarbete genom att bryta mönster och beteenden".<sup>13</sup> Representanter för elevhälsan menar att insatsen sätts in för sent och motsvarar inte de behov som finns i kommunen.

Ytterligare en insats under Pedagogiskt centrums tak är Skolslussen, vars uppgift är att ta emot och stödja elever som blir placerade i Eskilstuna kommun eller återkommer efter extern placering. "Vidare bistår Skolslussen med undervisning för grundskoleelever som är placerade på HVB-hem i Eskilstuna kommun. Skolslussen stödjer även grundskolorna i arbetet med att tillhandahålla organiserad undervisning samt pedagogisk och psykosocial kartläggning kring elevens behov i samband med att elever blivit avstängda eller tillfälligt omplacerade."<sup>14</sup>

Även utvecklingsavdelningen bidrar i arbetat med att stärka måluppfyllelsen på de skolor som står inför stora utmaningar. Det görs både i form av stöd till rektor genom utvecklingscoacher och genom lektorer som både undervisar och samverkar med skolledning för att ta fram handlingsplaner i arbetet i riktning mot högre måluppfyllelse.

Förutom stora klasser och lokalbrist bedömer intervjuade lärare att det brister i stöd till nyanlända elever. Det ges till viss del studiehandledning på modersmål, men inte i alla språk och absolut inte i den omfattning som krävs.

<sup>12</sup> "Skolnärvaroteamet", broschyr, Eskilstuna kommun

<sup>13</sup> "Skolnärvaroteamet", broschyr, Eskilstuna kommun

<sup>14</sup> <https://www.eskilstuna.se/utbildning-och-barnomsorg/grundskola/elevhalsa/pedagogiskt-centrum/skolslussen.html>, 2020-11-30, kl. 15:45

2021-01-15

#### 4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs på alla nivåer från huvudman till lärare. Det finns tillgång till elevhälsa, men den omfattar inte på alla enheter psykologisk insats. Utredningar köps in, men vi bedömer inte att det motsvarar författningarnas krav på tillgång och en samlad elevhälsa. Genom att bara köpa in utredningar uppfylls inte heller lagens krav på att elevhälsan främst ska arbeta förebyggande och främjande. Det är en brist.

Huvudmannen har organiserat en verksamhet i fyra centrala resursskolor för att möta behov som respektive skolenhet inte kan möta. Vi bedömer att detta är positivt dels för att dessa elever ska få ett stöd som motsvarar deras behov av specifik lärmiljö och kompetens, dels för att stärka likvärdigheten. Vi konstaterar att huvudmannen har startat upp en ny grupp efter identifierade behov och menar att huvudmannen ska fortsätta att kontinuerligt följa upp behov i verksamheten, men också utvärdera resursskolornas befintliga verksamhet för att säkerställa att den bedrivs så att målen för utbildningen uppnås.

Vi ser brister i förutsättningar vad gäller insatser inom ramen för särskilt stöd vid skolenheterna. Klasserna och grupperna är stora och lokalerna försvårar en anpassning av undervisningen i både rum och form. I takt med att huvudmannen stärker kompetensen hos lärarkåren att inom ramen för sin undervisning möta elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd bör också frågan om gruppstorlekar och lokalutrymme behandlas. Elever i behov av studiehandledning på modersmål ska få det.

#### 4.5 Samverkan

Nämndens presidium upplever att samverkan mellan skola och socialtjänst och mellan skola och barn- och ungdomspsykiatri (BUP) har utvecklats positivt. Det finns ingen politisk plattform för samverkan, men representanter för grundskolenämnd och socialnämnd träffas inom ramen för det brottsförebyggande arbetet, BRÅ.

I analysen av måluppfyllelsen beaktas arbetet med särskilt stöd. I grundskolenämndens delårsrapport 1 januari – mars 2020, som antogs av nämnden vid dess sammanträde i april<sup>15</sup> kan vi bland annat läsa att "samarbetet med övriga förvaltningar är av största vikt och har utvecklats bra. Viktiga forum är Ledningsgruppen som arbetar på uppdrag av styrgrupp för trygghet och strategiskt stadsdelsarbete. En annan mycket viktig samverkansform är SOG, strategisk operativ grupp med fokus på barn och unga i Eskilstuna." "Det gemensamma arbetet i prioriterade stadsdelar är viktigt och god samverkan med andra kommunala aktörer är en förutsättning för att komma tillrätta med den upplevda otryggheten. Inom ramen för arbetet med SSPF<sup>16</sup> – Eskilstunamodellen sker en rad olika insatser där grundskolan är det forum som samordnar insatserna. Bland annat utökas MVP<sup>17</sup> till samtliga högstadieskolor och planering för att genomföra utbildningen tillsammans med

<sup>15</sup> GSN / 2020: 531 § 33, 2020-04-16

<sup>16</sup> SSPF - skola, socialtjänst, polis och fritid

<sup>17</sup> MVP – mentorer i våldsprevention

2021-01-15

tjejjouren Moa sker. Detta gäller även Agera<sup>18</sup> tillsammans för de yngre årskurserna. Grundskolan har under den senaste tiden samorganiserat en rad olika insatser som syftar till att motverka negativ machokultur, stärka jämställdheten, motverka skolfrånvaro samt främja upplevd trygghet." Biträdande grundskolechef ser positivt på det kommunövergripande samarbetet kring "Trygga unga" i kommunen. Elva nya tjänster kommer att tillsättas inom socialtjänsten. Dessa tjänster kommer att kopplas till kommunens högstadier och vara en länk mellan skola och socialtjänst.

På särskilt utvalda skolor finns det en upparbetad kontakt mellan skola och socialtjänst genom "Team förebygg", som består av sex socialsekreterare. "Uppdraget är att erbjuda tidiga stödinsatser till föräldrar i syfte att stärka relationen mellan barn och föräldrar och att främja skolnärvaro."<sup>19</sup> Intervjuade skolledare som har samverkan inom ramen för "Team förebygg", liksom lärare på dessa skolor och representanter för elevhälsan upplever samarbetet som gott. Men rektorer och lärare på andra skolor saknar den samverkan som "Team förebygg" erbjuder. I stället ges en bild av mycket begränsad samverkan eller avsaknad av samverkan med socialtjänsten. Det framgår i intervjuer att rektorer och skolpersonal, utanför "Team förebygg", inte har särskilda kontaktpersoner inom socialtjänsten utan hänvisas till kontakt genom stadens växel eller genom orosanmälningar.

Samverkan med regionen och barn- och ungdomspsykiatrien upplevs överlag fungera dåligt. Det sker ingen samverkan varken på politisk nivå eller verksamhetsnivå, förutom vid eventuella SIP<sup>20</sup>-möten. Representant för elevhälsan menar att skolan inte har rätt verktyg för samverkan inom SIP. De andra myndigheterna arbetar i ett digitalt system, Prator, som inte skolan har tillgång till. Ett par rektorer tycker att det är otydligt var ansvaret för diverse utredningar av elever ligger. Att skolan ansvarar för begåvningsutredningar är klart, men vad gäller för andra utredningar. En rektor är tydlig med att om vårdnadshavare vill utreda sitt barn så får de vända sig till BUP. Det kan dock ta mycket lång tid, flera månader, att få till en utredning och när den är gjord hänvisas inte sällan till skolan och att skolan ska vidtaga diverse åtgärder. Representanter för elevhälsan menar att de inte har kunskap och kompetens att möta upp elev och vårdnadshavare direkt där BUP har lämnat en diagnos. Även biträdande skolchef ser brister i hur regionen kan möta de behov som barn och elever har och som handlar om medicinska utredningar och behandlingar. Det finns en form av första linjens samtalsmottagning för barn och unga, men vägen in går ändå genom BUP, enligt biträdande skolchef.

---

<sup>18</sup> Agera tillsammans är ett utbildningsmaterial för elever i mellanstadiet och en konkretisering av skolans systematiska arbete för att förebygga kränkande behandling och trakasserier. Agera tillsammans uppmuntrar till att tänka kritiskt kring och utmana stereotypa idéer om genusnormer, särskilt de normer där det finns en tydlig koppling till våld, för att förebygga våld redan i ett tidigt skede.

<sup>19</sup> <https://www.eskilstuna.se/omsorg-och-stod/familj-barn-och-ungdom/stod-till-foraldrar/team-forebygg.html>, 2020-12-01, kl. 17:00

<sup>20</sup> SIP – samordnad individuell plan. Både socialtjänsten och hälso- och sjukvården har en skyldighet att ta initiativ till samordnad individuell plan när de bedömer att insatser behöver samordnas för att ett barn ska få rätt hjälp och stöd. Även skolan kan efter särskilda överenskommelser besluta om att kalla till SIP-möte.



#### 4.5.1 Bedömning

Vi bedömer att samverkan med andra myndigheter för att stödja eleverna i deras utveckling mot målen i grundskolan är mycket viktig. Det är inte bara ett uppdrag för skolan utan för samhället. Vi ser att samverkan sker på flera nivåer mellan skola och socialtjänst. Det är bra, men samverkan är selektiv. För vissa enheter upplevs samverkan som mycket god och framgångsrik, medan andra enheter upplever avsaknad av samverkan, vilket inte ger eleverna på dessa skolenheter likvärdiga förutsättningar till adekvata insatser i samverkan mellan skola och socialtjänst. Det pågår ett utvecklingsarbete som ytterligare ska stärka samverkan. Det ser vi mycket positivt på, men påtalar att likvärdighetsperspektivet inte får tappas bort.

Samverkan med regionen till exempel runt elever med psykisk ohälsa och elever som utreds för neuropsykiatriska funktionsnedsättningar brister. Det handlar både om oklara ansvarsområden och långa väntetider. Trycket på skolan blir stort när elevers behov av utredningar och åtgärdande behandlingar inte kan mötas av regionen.

#### 4.6 Uppföljning

På skolenhetsnivå följs elevernas utveckling mot målen upp kontinuerligt av lärare och rektor. Vid elevhälsoträffar diskuteras insatser och åtgärdsprogram följs upp. Minst ett par gånger per termin görs uppföljningar av samtliga elevers utveckling, enligt intervjuade lärare. En representant för elevhälsan menar att kommunen borde stärka uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling och mående. En annan representant menar att det finns ett glapp mellan uppföljning av kunskapsutveckling och elevernas mående, där den sistnämnda aspekten inte visas samma uppmärksamhet.

Vilket redan har framgång följs resursfördelningsmodellen årligen upp för att säkerställa att den fyller sitt syfte, så att resurser fördelas efter elevers förutsättningar och behov. Skolchefen formulerar skriftligen var i arbetet kommunen befinner sig vid tiden för granskning. "Uppföljningen inför fördelningen av budget inför 2020 visade ett behov av att även fördela kostnader för skolmältider utanför rektors budget. Uppföljningen visade även att vi behöver göra ett arbete med att beräkna "normalvärde" för tillfredsställande ekonomisk nivå i form av att beräkna "modellskola" utifrån resursfördelningen att ha som bas. Utifrån detta avser vi beräkna kostnad för definierade insatser och att kunna avgöra om balansen mellan grundläggande och socioekonomisk ersättning. Under 2020 pågår ett arbete med att bedöma vilken effekt den socioekonomiska ersättningen ger, detta eftersom vi ser att några av de skolor som har den högsta socioekonomiska ersättningen trots detta har låga kunskapsresultat. Är det ersättningsmodellen som brister eller är det hur medlen används som gör att vi inte får tillräcklig effekt i arbetet med att öka kunskapsresultaten på skolor i segregerade miljöer. Resultatet av uppföljningen är svårtolkat och analysen är därför i skrivande stund inte klar."

Vid grundskolenämndens sammanträde i oktober 2020<sup>21</sup>, beslutades att ge förvaltningen i uppdrag att "utvärdera nuvarande modell för tilläggsbelopp och utarbeta förslag på en ny rättssäker och effektiv modell". Nämnden konstaterar att kostnader för tilläggsbelopp har ökat och ett antal rättsfall har "visat på brister i hur Eskilstuna

<sup>21</sup> GSN / 2020:632 § 71, 2020-10-05

kommun arbetar med tilläggsbelopp”. Nämnden bedömer vidare att hela resursfördelningsmodellen bör ses över, men då nämnden inte äger frågan bör en fördjupad dialog föras med kommunstyrelsen, enligt nämndens protokoll. Frågan om resursfördelningsmodellens utformning behandlas inom barn- och utbildningsförvaltningen på uppdrag av kommunstyrelsen. Grundskolenämnden kommer att delges utredningen innan den lämnas till kommunstyrelsen, enligt skolchef. Slutgiltigt beslut fattas av kommunfullmäktige.

Grundskolenämnden följer upp kunskapsresultaten i årsrapport och delårsrapport. I analysen av måluppfyllelsen beaktas arbetet med särskilt stöd. I grundskolenämndens delårsrapport 2 januari – augusti 2020, som antogs av nämnden vid dess sammanträden i september<sup>22</sup> kan vi bland annat läsa att:

- ”Det är tydligt att bland annat möjligheterna att anpassa undervisningen och ge särskilt stöd kraftfullt begränsas av tillgängliga lokaler på flera skolor. Det saknas helt enkelt möjligheter att dela upp grupper, ha mindre särskilda undervisningsgrupper, osv vilket leder till en försämrad måluppfyllnad.” Det förefaller särskilt gälla högstadieskolorna.
- ”Det är fortsatt behov av att förändra förhållningssättet att fokusera på ’elevernas svårigheter’ till att tala om ’skolans egna undervisningssvårigheter’ att möta olika elevers problematik. Det kräver ett salutogent förhållningssätt och vilja och förmåga att kontinuerligt reflektera över i vilken utsträckning anpassningar och särskilt stöd ger önskad effekt och hur verksamheten kan/bör justera för att bättre möta eleven behov.”

Grundskolans ledning har utifrån det systematiska kvalitetsarbetet identifierat ett antal brister i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Det handlar till exempel om:

- brister i likvärdighet mellan och inom skolor när det gäller organisatoriska förutsättningar, kompetens samt arbetsformer.
- att insatser i form av extra anpassningar och särskilt stöd sätts in sent.
- brister i kompetens hos en ”alltför stor andel lärare”
- brister i förmåga att implementera identifierade behov av insatser, vilket beror på ”begränsningar i tillgänglig personal, kompetens och lokaler”.
- att platserna i centrala särskilda undervisningsgrupper är begränsade.

Grundskolans ledning kan se att det skiljer mellan vad vårdnadshavarna förväntar sig eller kräver vad gäller särskilt stöd och de insatser som skolan beslutar om

#### 4.6.1 Bedömning

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete inom området särskilt stöd. Brister är identifierade och åtgärder vidtas. Vi konstaterar dock att ytterligare insatser behöver vidtas för att alla elever ska få det särskilda stöd som de har rätt till.

<sup>22</sup> GSN / 2020: 531 § 52, 2020-09-15

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att huvudmannen, i Skolverkets *Allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, har ändamålsenliga rutiner för arbetet med särskilt stöd.

Resurser avsätts till skolenheterna genom en resursfördelningsmodell som tar hänsyn till enheternas socioekonomiska struktur vad gäller vårdnadshavarnas utbildning och om familjen är nyanländ. Även genom statsbidrag beaktas att skolenheterna kan ha olika behov. Av granskningen har vidare framgått att den totala resurstilldelningen inte motsvarar behoven och att lokalförsörjningen brister, vilket innebär att klasserna från förskoleklass och uppåt är stora och lokalerna trånga, vilket försvårar rektorernas och lärarnas förutsättningar att möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.

Med andra förutsättningar skulle alltså elevers behov av stöd mer ändamålsenligt och effektivt mötas i klassrummet. På skolenheterna finns det tillgång till elevhälsa, men på vissa enheter saknas en psykologisk insats som verkar i en samlad elevhälsa förebyggande och hälsofrämjande. Av intervjuer framgår att alla elever inte får det särskilda stöd som de skulle behöva. På central nivå har dock kommunen en organisation som både stödjer arbetet på skolenheterna genom handledning till rektor och personal och genom insatser till enskilda elever. Kommunen har bland annat fyra resursskolor som tar emot elever med de största behoven av anpassad lärmiljö och specialkompetens hos personalen.

Samverkan sker primärt med socialtjänsten. Insatserna brister dock i likvärdighet. På enheter med stora behov upplevs samverkan som mycket god genom "Team förebygg". På enheter som inte får del av denna upplevs samverkan i stort som obefintlig. Samverkan med regionen upplevs överlag som bristfällig. Huvudmannen befinner sig i ett inledningsskede i ett projekt för stärkt samverkan mellan, skola, socialtjänst, polis och fritid.

Nämnden följer kontinuerligt upp grundskolan och elevernas utveckling mot målen. I dokument framgår att nämnden har identifierat brister i verksamheten och att åtgärder vidtas.

Vi bedömer att grundskolenämnden genom sin styrning och uppföljning verkar för att barn i behov av särskilt stöd ska få det. Det är emellertid inte säkerställt att alla barn får det. Vi ser till exempel att stora klasser och lokalbrist försvårar för insatser på organisations-, grupp- och individnivå.

Vi rekommenderar att grundskolenämnden

- säkerställer att elevhälsans samtliga insatser är tillgängliga vid alla skolenheter och att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Bristen avser psykologisk insats. (2 kap. 25 § Skoll)
- säkerställer att elever i behov av studiehjälpen på modersmål får det. (5 kap. 4 § Skolförordningen)
- ger skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.



**Eskilstuna kommun**  
Granskning av särskilt stöd

2021-01-15

- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följer upp att utredningar, beslut och uppföljningar på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)
- initierar en samverkan med regionen med syfte att stödja ett arbete med eleven/barnet i fokus och där respektive myndighet tar sitt ansvar.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk  
*Certifierad kommunal revisor, specialist*

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