



Granskning av styrning för särskilt stöd

Rapport

Perstorps kommun

KPMG AB

2024-03-06

Antal sidor: 20

Antal bilagor: 0



Perstorps kommun
Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Rutiner för resursfördelning avseende särskilt stöd	6
3.2	Tillgång till elevhälsans insatser	7
3.3	Skolenheternas förutsättningar att ge elever särskilt stöd	11
3.4	Uppföljning av kunskapsresultaten och det särskilda stödet	16
4	Samlad bedömning och rekommendationer	19

2024-03-06

1 Sammanfattning

KPMG har av Perstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av det särskilda stödet i grundskolan.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är ändamålsenlig så att elever får det särskilda stöd som de behöver.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämndens styrning av det särskilda stödet delvis är ändamålsenlig.

Vi konstaterar att Perstorps kommun skapat en resursfördelningsmodell för grundskolan, i vilken ett tilläggsbelopp för särskilt stöd ingår.

Vi vill uppmärksamma nämnden på att de resurser som läggs på en skolenhet har en påverkan på kommunens övriga skolenheter. De 31 extra elevpengar som Oderljunga skola i dagsläget erhåller utgör medel som i stället hade kunnat användas för att stärka särskilt stöd och kunskapsresultat hos elever vid andra skolor med utgångspunkt i skolans kompensatoriska uppdrag.

Oderljunga skola har inte tillgång till en egen elevhälsorganisation. Det finns inget lagkrav att varje skolenhet ska ha elevhälsans funktioner fysiskt på plats. Vi bedömer dock att det är svårt för en skolenhet att bedriva hälsofrämjande och förebyggande arbete i enlighet skollagen utan att ha en egen elevhälsoorganisation.

Vi bedömer att Perstorps skolpsykolog med 20 procents tjänst inte kan erbjuda den tillgänglighet som regeringens utredning rekommenderar. Vi bedömer vidare att omfattningen av den psykologiska insatsen inte motsvarar behoven i kommunen. Det innebär att den psykologiska insatsen och den samlade elevhälsan inte ges förutsättningar att arbeta förebyggande och hälsofrämjande.

Antalet elevassistenter i kommunens grundskolor har minskat med närmare hälften (43%) jämfört med för fem år sedan. Samtidigt upplever Perstorps grundskoleelever i större utsträckning än rikets genomsnitt att de får tillräckligt stöd såväl under lektionstid som av skolan generellt. Vår bedömning är därav att grundskolorna utifrån givna förutsättningar hittat egna former för att erbjuda anpassningar och särskilt stöd.

I dagsläget finns begränsade lokalmässiga förutsättningar att möta elevernas individuella behov inom såväl lågstadiet som mellanstadiet. Det framgår av skollagens 5 kap 3 § att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där undervisningen präglas av goda förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Vi bedömer att undervisning i korridorer inte medför sådana förutsättningar till koncentration. Vidare framgår av skollagens 3 kapitel att undervisningen ska anpassas så att den passar varje elevs egna förutsättningar. Vi bedömer att lokalerna vid låg- och mellanstadienheterna inte ger rektorerna förutsättningar att besluta om åtgärder i form av anpassade lärmiljöer.

Vi bedömer att nämnden inte har säkerställt att skolornas resurser används ändamålsenligt för att eleverna ska kunna uppnå betygskriterierna. Vi konstaterar att Perstorp har utmanande förutsättningar i form av socioekonomiska faktorer. Detta innebär dock enligt vår bedömning att kommunen bör lägga särskild vikt vid det kompensatoriska uppdraget enligt skollagen.

Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

Vi konstaterar vidare att nämnden har valt att inte inkludera något kontrollmoment kopplat mot särskilt stöd eller kunskapsresultat i sin interna kontrollplan för år 2023. Med hänsyn till kunskapsresultatens utveckling i kommunen bedömer vi att nämnden bör fortsätta sitt uppföljningsarbete avseende det särskilda stödet i syfte att stärka kunskapsresultaten.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendationer
Har ansvarig nämnd rutiner för att säkerställa att det finns resurser vid varje skolenhet som möjliggör att elever får det särskilda stöd som de behöver?	I allt väsentligt.	Ingen rekommendation.
Finns det vid varje skolenhet tillgång till elevhälsans olika insatser?	Delvis.	<ul style="list-style-type: none">- Säkerställ att grundskolans elever har tillräcklig tillgång till insatser från skolpsykolog, i enlighet med SOU 2021:11.- Skapa förutsättningar för elevhälsan att arbeta förebyggande och hälsofrämjande, i enlighet med skollagen (2 kap 25 §).
Har skolenheterna förutsättningar att ge elever det särskilda stöd som eleverna behöver?	Låg- och mellanstadiet: Delvis. Högstadiet: I allt väsentligt.	Ge rektorerna vid låg- och mellanstadiet lokalmässiga förutsättningar att besluta om åtgärder i form av anpassade lärmiljöer.
Följer nämnden upp kunskapsresultaten och att elever i behov av särskilt stöd får det?	Delvis.	<ul style="list-style-type: none">- Stötta rektorerna i att fördela resurser utifrån skolans kompensatoriska uppdrag, i enlighet med skollagen (1 kap 4 §), i syfte att stärka elevernas kunskapsresultat.- Fortsätta sitt uppföljningsarbete avseende det särskilda stödet i kommunen i syfte att stärka kunskapsresultaten.

2024-03-06

2 Bakgrund

KPMG har av Perstorps kommuns revisorer fått i uppdrag att granska styrningen av det särskilda stödet i grundskolan.

Elever i behov av särskilt stöd har rätt att få det stöd som de behöver. Kommunens socioekonomiska struktur signalerar att nämndens ansvar för att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och nå målen för verksamheten är betydande.

Revisorerna i Perstorps kommun bedömer att elevernas faktiska måluppfyllelse är låg. Revisorerna bedömer även att det finns risk för att bristande insatser i form av särskilt stöd kan få betydande konsekvenser, dels för enskilda elevers förutsättningar att försörja sig, dels för kommunens kompetensförsörjning.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är ändamålsenlig så att elever får det särskilda stöd som de behöver.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Har ansvarig nämnd rutiner för att säkerställa att det finns resurser vid varje skolenhet som möjliggör att elever får det särskilda stöd som de behöver?
- Finns det vid varje skolenhet tillgång till elevhälsans olika insatser?
- Har skolenheterna förutsättningar att ge elever det särskilda stöd som eleverna behöver?
- Följer nämnden upp kunskapsresultaten och att elever i behov av särskilt stöd får det?

Granskningen avgränsas till grundskolans verksamhet. Enskilda huvudmän omfattas inte av granskningen.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- Skollagen (2010:800) 3 kap. 7–8 och 10–12 §§
- Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334)
- Tillämpbara interna styrdokument, rutiner, riktlinjer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Följande dokument och underlag har granskats:

- Läroplan (Lgr22) för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

- SOU 2021:11 – Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven
- Skolinspektionens enkät 2022
- Nyckeltal från Kolada
- Modellberäknade skolresultat enligt SALS
- Internkontrollplan 2023 – barn- och utbildningsnämnden
- Bruttonrisklista 2023 – barn och utbildningsnämnden.

Intervjuer har genomförts med:

- Barn- och utbildningsnämndens ordförande
- Förvaltningschef barn- och utbildning
- Skolchef tillika chef elevhälsan
- Elevhälsoteam, barn och utbildningsförvaltningen
 - o Skolpsykolog
 - o Kurator
 - o Skolsköterska
 - o Speciallärare
- Rektor Parkskolan, Norra Lyckanskolan samt Oderljunga skola
- Rektor Centralskolan 4-6
- Rektor Centralskolan 7-9
- Lärare vid Parkskolan
- Lärare vid Norra Lyckanskolan
- Lärare vid Centralskolan 4-6
- Lärare vid Centralskolan 7-9.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Rutiner för resursfördelning avseende särskilt stöd

Grundskoleverksamheten i Perstorps kommun bedrivs vid fyra skolor fördelat på två skolområden. I det första området ingår Parkskolan (F-1 med cirka 200 elever), Norra Lyckanskolan (åk 2-3 med cirka 200 elever) samt Oderljunga skola (F-5 med cirka 30 elever).

I skolområde två ingår Centralskolan bestående av två skolenheter: åk 4-6 med cirka 260 elever samt åk 7-9 med cirka 340 elever.

3.1.1 Resursfördelningsmodell

Av skollagen¹ framgår att kommuner ska fördela resurser till skolväsendet utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det är upp till varje enskild kommun att utforma sin egen resursfördelningsmodell.

I Perstorps kommun tilldelar fullmäktige årligen ett ramtillskott till barn- och utbildningsnämnden (cirka 225 mkr år 2023), som därefter fördelas mellan nämndens verksamheter. Av 2023 års medel gick cirka 99 mkr till grundskoleverksamheten. Grundskolans medel fördelas därefter till de olika skolenheterna via elevpengen. Elevpengen är det belopp som varje enskild elev genererar när medelsumman divideras med det totala antalet grundskoleelever i kommunen. Utöver detta väger Perstorps utbildningsförvaltning i sin modell även in timplanens² fördelning av timmar mellan stadierna. Timplanen fastställer att det största antalet undervisningstimmar i grundskolan ska ske i högstadiet, därefter mellanstadiet och lägst antal timmar i lågstadiet.

Den årliga elevpengen i Perstorp var år 2023 följande:

- Högstadiet: 76 000 kr
- Mellanstadiet: 92 000 kr
- Lågstadiet: 74 000 kr.

Vi noterar att mellanstadiets elevpeng är väsentligt högre än i övriga stadier. Under intervjuerna förtydligades orsaken vara att barn- och utbildningsnämnden beslutat att tillföra extra medel till mellanstadiet, i syfte att kompensera för det riktade statsbidrag kommunen erhöll inom ramen för den så kallade "lågstadiesatsningen". Kommunen erhåller inte längre statsbidragen för lågstadiet, men de extra medlen för mellanstadiet kvarstår i fördelningsmodellen. Enligt de intervjuade är tanken att dessa medel ska omfördelas till lågstadiet under 2024.

För de elever som har omfattande behov av särskilt stöd eller som ska delta i modersmålsundervisning finns ett tilläggsbelopp, som år 2023 uppgick till 2,7 mkr av

¹ 2 kap 8 b §

² Skolförordningen (2011:185) 9 kap 3 § samt skolförordningens bilaga 1

2024-03-06

grundskolans totala medel. För att förvaltningen ska besluta om tilläggsbelopp för särskilt stöd måste skolenheten göra en ansökan avseende varje enskild elev. Perstorps kommun har inga avsatta medel för fördelning av socioekonomiskt tillägg inom grundskolan.

Därutöver tillämpar förvaltningen ett småskoletillägg för Oderljunga skola. Skolenheten ersätts med 60 elevpengar, istället för de 29 elevpengar som ska tilldelas utifrån antalet elever. Vid intervjuerna framhölls att barn- och utbildningsnämnden gjort bedömningen att de resurser som läggs på Oderljunga skola inte sker på bekostnad av övriga skolenheters kunskapsresultat.

3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt finns rutiner för att säkerställa att det finns resurser vid varje skolenhet som möjliggör att elever får det särskilda stöd som de behöver.

Vi konstaterar att Perstorps kommun skapat en resursfördelningsmodell för grundskolan, i vilken ett tilläggsbelopp för särskilt stöd ingår.

Vi vill uppmärksamma nämnden på att de resurser som läggs på en skolenhet har en påverkan på kommunens övriga skolenheter. De 31 extra elevpengar som Oderljunga skola i dagsläget erhåller utgör medel som i stället hade kunnat användas för att stärka särskilt stöd och kunskapsresultat hos elever vid andra skolor med utgångspunkt i skolans kompensatoriska uppdrag³.

3.2 Tillgång till elevhälsans insatser

3.2.1 Elevhälsans organisation

Av skollagen⁴ framgår att det inom kommunens grundskola ska finnas en elevhälsa, vars främsta fokus ska vara hälsofrämjande och förebyggande arbete. Vidare framgår att det inom elevhälsan ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog, kurator samt specialpedagog eller speciallärare. Det är huvudmannen som avgör hur kraven ska uppfyllas utifrån lokala behov och förutsättningar. Av skollagens förarbete⁵ framgår att det inte finns något krav på att varje yrkeskategori finns anställd på varje skolenhet. Däremot måste huvudmannen organisera elevhälsan på ett sådant de olika yrkeskategorierna finns tillgängliga för eleverna i den utsträckning som är nödvändig för att de ska kunna få det särskilda stöd de behöver.

I Perstorps kommun har barn- och utbildningsförvaltningen organiserat sin elevhälsa i ett centralt elevhälsoteam samt lokala elevhälsoteam kopplade till varje skolenhet eller rektor.

Det centrala elevhälsoteamet leds av skolchefen och består av en skolläkare (enligt de intervjuade cirka 15 procent tjänst), en skolpsykolog (20 procent tjänst), tre skolsköterskor samt tre kuratorer. Skolsköterskorna och kuratorerna är kopplade till

³ Skollagen 1 kap 4 §

⁴ 2 kap 25 §

⁵ Prop. 2009/10:165

2024-03-06

olika skolenheter och ingår även i dessa enheters lokala elevhälsoteam. Samtliga personer inom det centrala elevhälsoteamet (undantaget skolchefen) fördelar alltså sin arbetstid mellan de olika skolenheterna.

Rektorerna har mandat⁶ att fastställa sin egen lokala elevhälsoorganisation. De olika skolornas lokala elevhälsoteam består, utöver de kompetenser som tillförs ur det centrala teamet, av rektor, speciallärare och specialpedagoger. Vid Centralskolan 4-6 finns en extra kurator och för lågstadieskolorna finns en hälsopedagog. De olika skolornas egna stödkompetenser beskrivs i mer detalj under avsnitt 3.3.1 nedan.

Under intervjuerna framkom att Oderljunga skola inte har någon elevhälsopersonal fast kopplad till sig. Oderljunga nyttjar istället personalen från övriga skolors elevhälsoteam. Orsaken uppgavs vara att Oderljangas framtid varit föremål för politisk diskussion om eventuell nedläggning, kopplat till kritik avseende bristande kvalitet i undervisningen sedan år 2018. Rektorer såväl som förvaltningsledning har efter genomförd utredning rekommenderat barn- och utbildningsnämnden att Oderljunga skola bör avvecklas. Nämnden har valt att gå emot förvaltningens förslag om nedläggning.

Under intervjuerna framhölls att förvaltningen organiserat elevhälsan med utgångspunkt i skollagen samt regeringens utredning "Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven"⁷. Av utredningen framgår följande regleringar av maximalt antal elever per heltidstjänst och yrkeskategori inom elevhälsan:

- Skolläkare: 7 000 elever
- Skolpsykolog: 1 000 elever
- Skolsköterska: 430 elever
- Kurator: 400 elever.

Utredningen är tilltänkt att träda i kraft genom förordning per 1 juli 2024.

3.2.2 Elevhälsans stödinsatser

Skolläkare

Skolläkaren arbetar i första hand hälsofrämjande och förebyggande, men också åtgärdande på alla nivåer. Skolläkaren är legitimerad läkare med specialistutbildning i allmänmedicin, pediatrik eller barn- och ungdomspsykiatri som bas och kan även ha tilläggspecialitet inom skolhälsovård.

Skolpsykolog

Skolpsykologen arbetar både konsultativt mot skolornas övriga personal och deltar även i möten med elever och vårdnadshavare. För att kunna gå in i ett elevärende behöver psykologen ett specifikt uppdrag från rektor. Enligt psykologen är dennes arbetstid gränssättande för hur många ärenden som kan genomföras. Under intervjuerna framhölls att övrig personal inom elevhälsoteamet samlar på sig elevärenden i psykologens frånvaro. När psykologen har arbetstid i kommunen läggs

⁶ Skollagen (2010:800) 2 kap 10 §.

⁷ SOU 2021:11.

Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

alla ärenden över till denne samtidigt, vilket medför att psykologens arbete blir kortsiktigt.

Skolsköterska

Kommunens skolsköterskor arbetar huvudsakligen hälsofrämjande och förebyggande, men ska även vara behjälpliga med enklare sjukvårdsinsatser. Det förebyggande arbetet ska inriktas mot att minska risken för ohälsa samt att reducera riskfaktorer och stärka skyddsfaktorer för eleverna. I detta arbete ingår bland annat hälsoundersökningar och vaccinationsverksamhet. Enligt skollagen ska varje elev i grundskolan erbjudas minst tre hälsobesök som innefattar allmänna hälsokontroller. Därutöver ska eleverna även erbjudas syn- och hörselundersökning samt andra begränsade hälsoundersökningar.

Kurator

Elevhälsoteamets kuratorer erbjuder så kallade kuratorsamtal till grundskolornas elever två gånger per termin och finns tillgängliga för stödsamtal löpande under läsåret. Kuratorerna genomför även föräldrasamtal, samt handleder elevassistenterna.

I samband med intervjuerna framhölls att kuratorerna, i händelse av elevfrånvaro där vårdnadshavaren inte kan nås, åker hem till berörd elev för att kontrollera läget. Vidare kan kuratorerna vid behov möta upp elever på morgonen vid ankomst till skolan, samt sitta med och stötta elever som inte klarar av att vara i klassrumsmiljön. Kuratorerna upplever själva att de lyckas nå ett stort antal elever genom sina insatser och därigenom förbättra deras situation.

Elevernas tillgång till elevhälsan

Enligt Skolinspektionens enkät 2022⁸ varierar eleverna i Perstorps uppfattning om tillgången till stöd från elevhälsan. Eleverna i årskurs 5 upplever att det är lättare att få hjälp av elevhälsan än rikets genomsnitt. Samtidigt anser eleverna i årskurs 8 att det är svårare att få tillgång till elevhälsans stöd än vad rikets genomsnittliga åttonde-klassare angett.

Tabell 1. Elevernas tillgång till elevhälsan

Hur lätt eller svårt är det att få hjälp av elevhälsan, till exempel skolsköterskan?						
	Mycket lätt	Ganska lätt	Ganska svårt	Mycket svårt	Vet inte	Medelvärde
Perstorp, åk 5	27%	51%	-	-	11%	7,1
Riket, åk 5	19%	41%	20%	6%	13%	6,1
Perstorp, åk 8	10%	41%	38%	-	-	5,4
Riket, åk 8	16%	38%	23%	10%	14%	5,6

Källa: Skolenkäten 2022

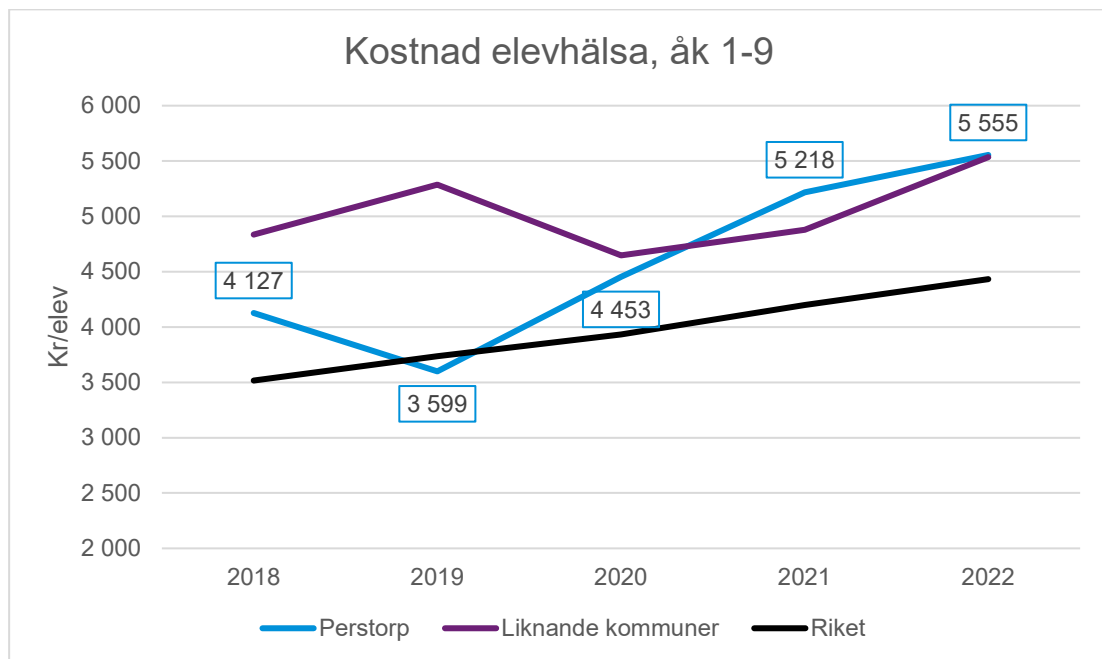
⁸ Perstorps kommun ingick inte i Skolinspektionens urval för 2023 års enkät.

3.2.3 Kostnad för elevhälsan

Elevhälsans kostnad i Perstorps årskurs 1-9 var år 2022 drygt 5 500 kr per elev. Perstorps kommun spenderar därmed ungefär lika mycket ekonomiska resurser på elevhälsan i grundskolan som liknande kommuner. Samtidigt är kostnaden i Perstorp väsentligt högre än rikets genomsnitt, där kostnaden per elev år 2022 var drygt 4 400 kr.

Elevhälsans kostnader har ökat med cirka 54% i Perstorp sedan år 2019, vilket är en väsentligt större ökning än i såväl liknande kommuner som riket i stort.

Diagram 1. Kostnad för elevhälsan



Källa: Kolada

2024-03-06

3.2.4 Bedömning

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

Vi konstaterar att det inom Perstorps kommuns elevhälsorganisation finns samtliga de funktioner som kravställs enligt skollagen. Vi konstaterar samtidigt att Oderljunga skola inte har tillgång till en egen elevhälsorganisation. Det finns inget lagkrav att varje skolenhet ska ha elevhälsans funktioner fysiskt på plats. Vi bedömer dock att det är svårt för en skolenhet att bedriva hälsofrämjande och förebyggande arbete i enlighet skollagen utan att ha en egen elevhälsoorganisation.

Vi bedömer att Perstorps centrala elevhälsoteam har tillräcklig bemanning avseende skolläkare, skolsköterskor samt kuratorer för att kunna möta föreslagen tillgång till elevhälsans resurser enligt SOU 2021:11. Gällande skolpsykolog bedömer vi dock att Perstorps psykolog med 20 procents tjänst inte kan erbjuda den tillgänglighet som regeringens utredning rekommenderar. Då Perstorps grundskola i dagsläget utgörs av cirka 1 030 elever skulle nuvarande psykolog behöva arbeta heltid för att tillgodose elevernas behov. Vi bedömer att omfattningen av den psykologiska insatsen inte motsvarar behoven i kommunen. Det innebär att den psykologiska insatsen och den samlade elevhälsan inte ges förutsättningar att arbeta förebyggande och hälsofrämjande.

3.3 Skolenheternas förutsättningar att ge elever särskilt stöd

I skollagen⁹ fastställs att en elev som befaras ej komma att uppnå kunskapskraven skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar. Dessa ska äga rum inom ramen för ordinarie undervisning.

Om de extra anpassningarna inte räcker till måste rektor enligt skollagen¹⁰ skyndsamt tillse att elevens behov av särskilt stöd utreds. Rektor beslutar om särskilt stöd ifall utredningen påvisar behov av sådant. Det särskilda stödet kan ges istället för ordinarie undervisning eller som komplement till denna, och måste dokumenteras i ett åtgärdsprogram¹¹.

Under intervjuerna framkom att barn- och utbildningsförvaltningen inte har några nedtecknade rutiner eller processbeskrivningar för hur det särskilda stödet vid skolenheterna ska struktureras.

Av skolenkäten framgår att eleverna i Perstorp upplever att de under lektionstid får den hjälp de behöver i högre utsträckning än rikets elever i genomsnitt. Detta gäller både i årskurs 5 och årskurs 8. Skillnader förekommer dock mellan årskurserna. En sammanställning av skolenkätens resultat kring hjälp under lektionstid redovisas i tabell 2 nedan.

⁹ 3 kap 5 §

¹⁰ 3 kap 7 §

¹¹ 3 kap 9 §

2024-03-06

Tabell 2. Elevernas tillgång till hjälp under lektionerna

Hur ofta får du den hjälp du behöver under lektionerna?							
	Alltid	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Vet inte	Medelvärde ¹²
Perstorp, åk 5	40%	40%	-	-	0%	0%	7,5
Riket, åk 5	31%	45%	18%	4%	1%	1%	6,9
Perstorp, åk 8	23%	57%	-	-	0%	0%	7,4
Riket, åk 8	18%	49%	25%	5%	1%	1%	7,0

Källa: Skolenkäten 2022

Vidare framgår av skolenkäten att Perstorps elever anser att skolan erbjuder den hjälp de behöver för att klara skolarbetet i större utsträckning än rikets genomsnittliga elevgrupp. Begreppet "hjälp från skolan" avser all typ av stöd och är inte begränsat till lektionstid likt mätetalet i tabell 2 ovan. Eleverna i Perstorps årskurs 5 upplever i högre utsträckning än eleverna i årskurs 8 att de får den hjälp de behöver från skolan. Se tabell 3 nedan.

Tabell 3. Elevernas tillgång till stöd från skolan

Tycker du att du får den hjälp du behöver från skolan för att klara skolarbetet?						
	Helt och hållet	Till stor del	Till viss del	Inte alls	Vet inte	Medelvärde
Perstorp, åk 5	55%	34%	-	0%	-	8,2
Riket, åk 5	36%	44%	14%	2%	4%	7,3
Perstorp, åk 8	23%	52%	22%	-	-	6,6
Riket, åk 8	19%	44%	28%	6%	4%	6,0

Källa: Skolenkäten 2022

Skolenkäten visar även att eleverna i Perstorps årskurs 5 anser att skolarbetet är för svårt i högre utsträckning än rikets genomsnitt. I årskurs 8 anser däremot Perstorps elever att skolarbetet är för svårt i betydligt lägre omfattning, både jämfört med årskurs 5 och med riket i stort. Se tabell 4 nedan.

¹² Varje svar i respektive kategori ges ett numeriskt värde, där summan sedan divideras med antalet svaranden. Ett högt medelvärde är bättre än ett lågt.

Tabell 4. Elevernas uppfattning om skolarbetets svårighetsgrad

Hur ofta får tycker du att skolarbetet är för svårt?							
	Alltid	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Vet inte	Medelvärde ¹³
Perstorp, åk 5	-	21%	20%	38%	17%	-	6,3
Riket, åk 5	3%	14%	41%	34%	7%	2%	5,7
Perstorp, åk 8	10%	23%	45%	13%	-	-	4,3
Riket, åk 8	6%	25%	42%	20%	4%	4%	4,8

Källa: Skolenkäten 2022

3.3.1 Skolornas tillgång till stödkompetens

Vid Centralskolan 7-9 finns en specialpedagog på 100% tjänst samt speciallärare till motsvarande 120% tjänst. Det finns inga elevassistenter. Rektor har skapat en stödstruktur med två olika särskilda undervisningsgrupper. Den första gruppen fokuserar på utåtagerande elever, medan den andra är inriktad mot elever som gränsar till att behöva anpassad grundskola. I den andra gruppen ingår även elever som har svårigheter att tillgodogöra sig undervisning i stor grupp. Undervisningen i båda grupperna är alltid dubbelbemannad.

För mellanstadieeleverna vid Centralskolan 4-6 finns två speciallärare, men ingen specialpedagog. Skolan har fem elevassistenter som arbetar riktat mot specifika elever. Under intervjuerna framhölls att dessa elever har utmaningar med sociala sammanhang och flera av dem är i kontakt med barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Enligt de intervjuade kan skolans elevassistenter inte täcka alla existerande stödbehov, vilket resulterat i att rektor tillsatt den extra kuratorstjänsten (se avsnitt 3.2.1 ovan). Det finns ingen särskild undervisningsgrupp.

Vid Parkskolan finns speciallärare till motsvarande 100% tjänst samt specialpedagoger till motsvarande 180% tjänst. Norra Lyckanskolan har speciallärare till motsvarande 225% tjänst, men ingen specialpedagog. Vid bägge lågstadieskolorna finns så kallade flexgrupper där eleverna har klasstillhörighet i ordinarie klass, men har delar av sin undervisning i den mindre gruppen. Vilka ämnen som undervisas i den mindre gruppen varierar från elev till elev. Alla eleverna i flexgrupperna har individanpassade scheman. Det finns inte några utbildade elevassistenter vid dessa skolor.

Vi noterar att det totala antalet elevassistenter i grundskolan har minskat de senaste fem åren. År 2018 hade kommunens grundskolor totalt 16 årsarbetande elevassistenter, vilket minskat till 9 årsarbetare år 2022. Den minskande trenden

¹³ Negativt formulerad fråga, vilket inverterar svarskategoriernas värde. Ett lågt medelvärde är bättre än ett högt.

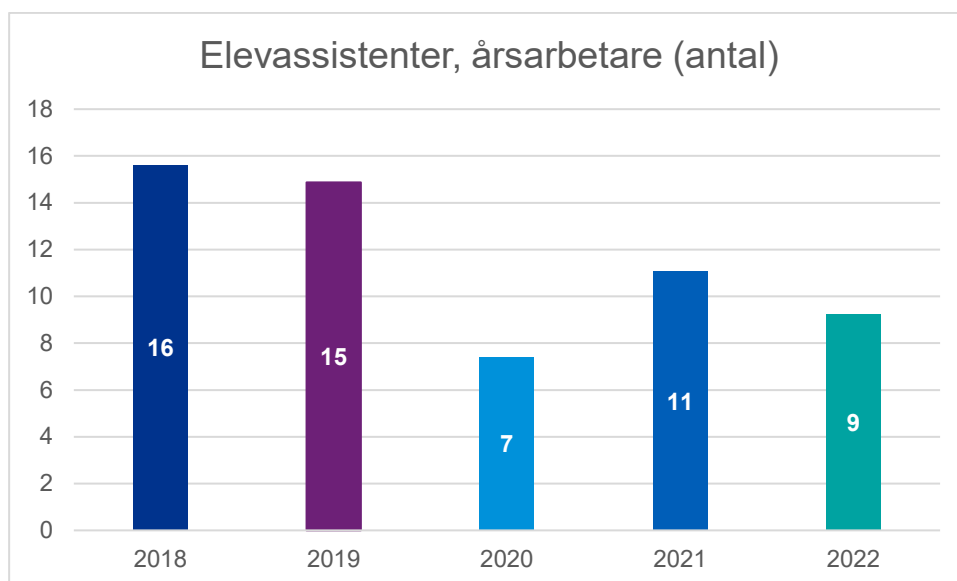
Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

återfinns även bland liknande kommuner. Som jämförelse har antalet elevassistenter i riket som helhet ökat med cirka 9% under perioden 2018-2022.

Diagram 2. Antal elevassistenter i Perstorps grundskola



Källa: Kolada

3.3.2 Lokaler

En omfattande renovering av Centralskolan 7-9 genomfördes under år 2022. Rektor såväl som lärare anser att det vid skolan finns tillfredställande tillgång till klassrum, grupprum och specialsalar.

Vid Centralskolan 4-6 saknas grupprum i anslutning till klassrummen. De intervjuade ger en samstämmig bild av att detta medför att eleverna behöver genomföra grupparbete i skolans korridorer. På motsvarande sätt får elever som tillfälligt behövs lyftas ut ur klassrummen sitta i korridorerna tillsammans med speciallärare eller elevassistenter. Rektor har ansökt om medel för att få renovera lokalerna. Ansökan har inte beviljats på grund av otillräckligt utrymme i förvaltningens budget.

Det råder en enhetlig bild bland samtliga intervjuade om att lågstadieskolorna har begränsat med lokaler. Vid Parkskolan finns ett mindre grupprum, vilket även nyttjas som förråd. Norra Lyckanskolan saknar grupprum helt och har istället placerat hopfällbara bord i korridorerna åt eleverna. Varken Parkskolan, Norra Lyckanskolan eller Oderljunga skola har något eget rum för kuratorn att hålla enskilda samtal med eleverna i.

Inom lågstadiet går eleverna i förskoleklass och årskurs 1 vid Parkskolan, sedan årskurs 2-3 vid Norra Lyckanskolan och byter därefter lokaler igen vid skiftet till mellanstadiet. Lärarna följer sina klasser under lågstadiet. Under intervjuerna framkom

2024-03-06

att förvaltningen planerar att ändra klassindelningen till åldersvis intagning på Parkskolan och Norra Lyckanskolan vartannat år. Det innebär att den ena skolan första året kommer ha förskoleklass och årskurs 2, medan den andra skolan har årskurs 1 och 3. Förändringen planeras träda i kraft under sommaren 2024.

Förvaltningen har även analyserat kommunens befolkningsutveckling inom ramen för skolans framtida lokalbehov. Per analystillfället under 2023 fanns 94 barn på fem år och 71 barn på ett år i kommunen. Detta innebär enligt förvaltningens analys att antalet elever i grundskolan kommer att minska de närmaste åren, och att lokalbehoven därmed kommer att minska.

3.3.3 Bedömning

Vår bedömning är att skolenheterna inom låg- och mellanstadiet delvis har förutsättningar att ge elever det särskilda stöd som eleverna behöver. Vidare är vår bedömning att skolenheten inom högstadiet i allt väsentligt har förutsättningar att ge elever det särskilda stöd som eleverna behöver.

Enligt Skolverkets allmänna råd¹⁴ bör huvudmannen ha rutiner för att säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla lagkraven på extra anpassningar och särskilt stöd. Vi noterar att förvaltningen saknar nedtecknade rutiner för sitt arbete med särskilt stöd, men konstaterar att Skolverkets allmänna råd inte är tvingande.

Vi kan vidare konstatera att Perstorps elever i årskurs 5 anser att skolarbetet är för svårt i betydligt större omfattning än eleverna i årskurs 8 samt riket i stort. Att skolarbetet upplevs för svårt innebär enligt vår bedömning inte nödvändigtvis att elevernas resultat kommer falla. Avgörande för resultaten blir då huruvida skolenheterna har skapat strukturer för att erbjuda stöd.

Antalet elevassistenter i kommunens grundskolor minskat med närmare hälften (43%) jämfört med för fem år sedan. Samtidigt upplever Perstorps grundskoleelever i större utsträckning än rikets genomsnitt att de får tillräckligt stöd såväl under lektionstid som av skolan generellt. Vår bedömning är därav att grundskolorna utifrån givna förutsättningar hittat egna former för att erbjuda anpassningar och särskilt stöd.

Vi noterar att det i dagsläget finns begränsade lokalmässiga förutsättningar att möta elevernas individuella behov inom såväl lågstadiet som mellanstadiet. Vi delar förvaltningens analys att det inte är kostnadseffektivt att producera nya lokaler när elevantalet förväntas minska kommande år. Vi noterar även att förvaltningen nyligen lagt ekonomiska resurser på att renovera högstadieskolan. Samtidigt konstaterar vi att det av skollagens 5 kap 3 § framgår att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där undervisningen präglas av goda förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Vi bedömer att undervisning i korridorer inte medför sådana förutsättningar till koncentration. Vidare framgår av skollagens 3 kapitel att undervisningen ska anpassas så att den passar varje elevs egna förutsättningar. Vi bedömer inte att lokalerna vid låg- och mellanstadienheterna inte ger rektorerna förutsättningar att besluta om åtgärder i form av anpassade lärmiljöer.

¹⁴ SKOLFS 2022:334

3.4 Uppföljning av kunskapsresultaten och det särskilda stödet

3.4.1 Kunskapsresultat

Elevernas kunskapsresultat i Perstorps kommun har försämrats sedan år 2018, både vad gäller andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, behörighet till gymnasiala yrkesprogram och genomsnittliga meritvärden. År 2018 hade Perstorp starkare resultat än liknande kommuner och riket vad gäller uppnådda kunskapskrav och behörighet till yrkesprogram. Perstorp hade även starkare meritvärde än liknande kommuner, men svagare än riksnittet. Därefter, under 2019-2021, har Perstorps resultat utvecklats negativt, medan liknande kommuner och riket bibehållit sina nivåer. Perstorp förbättrade sina resultat under år 2022, men utfallet för samtliga tre nyckeltal är fortfarande svagare än 2018 års nivåer.

År 2022 uppnådde cirka 66% av alla elever i Perstorps grundskola kunskapskraven i alla ämnen, vilket är 4% lägre än liknande kommuner och 6% lägre än riket i stort. Andelen elever med behörighet till yrkesprogram på gymnasiet var i Perstorp cirka 69%, vilket är 10% lägre än i liknande kommuner och 14% lägre än riksnittet. Perstorps genomsnittliga meritvärde var 211 poäng år 2022, vilket är 4 poäng under snittet i liknande kommuner och 13 poäng under rikets genomsnitt.

Kunskapsresultaten för år 2018-2022 finns sammanställda i tabell 5 nedan.

Tabell 5. Kunskapsresultat i grundskolan, år 2018-2022

Nyckeltal	Område	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23
Andel elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Perstorp	75	62	58	56	66
	Liknande kommuner	72	68	70	70	70
	Riket	74	73	74	74	72
Andel elever i åk 9 med behörighet till yrkesprogram på gymnasiet (%)	Perstorp	84	72	74	63	69
	Liknande kommuner	77	78	80	81	79
	Riket	83	83	84	85	83
Genomsnittligt meritvärde i åk 9 (17 ämnen)	Perstorp	214	202	186	189	211
	Liknande kommuner	213	213	211	213	215
	Riket	223	225	226	227	224

Källa: Kolada

Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

Av Skolverkets SALSA-analys framgår att både andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen och det genomsnittliga meritvärdet i Perstorp är högre än förväntat, när hänsyn tas till kommunens socioekonomiska förutsättningar. Dessa förutsättningar utgörs bland annat av föräldrarnas utbildningsnivå, andelen nyinvandrade elever och andelen pojkar i skolorna. Undantaget är år 2020, då kommunens meritvärde var lägre än förväntat.

Med hänsyn till kommunens socioekonomiska förutsättningar gjorde Perstorps elever ett starkare resultat år 2022 än 2018 vad gäller meritvärden. Vad gäller uppnådda kunskapskrav innebär SALSA-modellen fortfarande att 2022 års resultat är svagare än resultatet från 2018. Det är samtidigt cirka 2% närmare 2018 års värde än ifall modellen inte beaktas.

Tabell 6. Kunskapsresultat enligt SALSA

År	Område	Andel (%) som uppnått kunskapskraven			Genomsnittligt meritvärde		
		Faktiskt värde (F)	Modellberäknat värde (B)	Residual (R=F-B)	Faktiskt värde (F)	Modellberäknat värde (B)	Residual (R=F-B)
2022/23	Perstorp	66	58	8	211	200	11
	Riket	74	-	-	229	-	-
2021/22	Perstorp	56	46	10	189	184	5
	Riket	76	-	-	232	-	-
2020/21	Perstorp	58	58	0	186	195	-9
	Riket	76	-	-	231	-	-
2019/20	Perstorp	62	55	7	202	193	9
	Riket	75	-	-	230	-	-
2018/19	Perstorp	75	65	10	214	207	7
	Riket	76	-	-	229	-	-

Källa: Skolverket

Av Skolverkets statistik framgår att andelen elever med åtgärdsprogram (särskilt stöd) var lägre i Perstorps grundskola än rikets genomsnitt läsåret 22/23. Andelen i Perstorp har minskat sedan läsåret 21/22, då kommunens andel var högre än riksnittet.

3.4.2 Nämndens uppföljning

Såväl förvaltningschef som skolchef (tillika chef för elevhälsan) närvarar vid samtliga barn- och utbildningsnämndens sammanträden, där förvaltningschefen även är föredragande tjänsteperson. Vid specifika ärenden kopplade till grundskolan medverkar även skolchefen och/eller rektorer vid aktuellt sammanträde. Sådan medverkan sker enligt de intervjuade uppskattningsvis två till tre gånger per år.

Barn- och utbildningsnämnden får enligt intervjuer årlig redovisning av patientsäkerhetsberättelse och verksamhetsberättelse från elevhälsan. Nämnden följer upp skolornas kunskapsresultat två gånger per år.

Nämnden har under året haft en genomgång med Skolverket kring varför Perstorps kunskapsresultat ser ut som de gör. Kommunen har även tillsammans med Skolverket och Specialpedagogiska Skolmyndigheten genomfört ett analysarbete avseende de låga kunskapsresultaten. Analysen visar bland annat på att språkbarriärer är en utmaning, där kommunen kan bli bättre på att möta barn som har annat modersmål än svenska.

Av nämndens bruttorisklista inför 2023 års interna kontrollplan framgår att nämnden identifierat två risker med koppling till särskilt stöd:

- handläggning och hantering av åtgärdsprogram
- hälsosamtal med elever genomförs enligt gällande regelverk.

Båda riskerna har av barn- och utbildningsnämnden bedömts ha mindre sannolikhet att inträffa, men ha allvarliga konsekvenser om så sker. Nämnden beslutade¹⁵ vid fastställandet av sin interna kontrollplan för 2023 att inte inkludera kontrollpunkter för någon av dessa två riskerna. Vi kan inte heller identifiera något kontrollmoment kopplat mot kunskapsresultaten i stort.

3.4.3 Bedömning

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden delvis följer upp kunskapsresultaten och huruvida elever i behov av särskilt stöd får det.

Vi bedömer att nämnden inte är säkerställt att skolornas resurser används ändamålsenligt för att eleverna ska kunna uppnå betygskriterierna. Vi konstaterar att Perstorp har utmanande förutsättningar i form av socioekonomiska faktorer. Detta innebär dock enligt vår bedömning att kommunen bör lägga särskild vikt vid det kompensatoriska uppdraget enligt skollagen¹⁶.

Vi konstaterar vidare att nämnden har valt att inte inkludera något kontrollmoment kopplat mot särskilt stöd eller kunskapsresultat i sin interna kontrollplan för år 2023. Med hänsyn till kunskapsresultatens utveckling i kommunen bedömer vi att nämnden bör fortsätta sitt uppföljningsarbete avseende det särskilda stödet i syfte att stärka kunskapsresultaten.

¹⁵ 2022-12-19

¹⁶ 1 kap 4 §.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är ändamålsenlig så att elever får det särskilda stöd som de behöver.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämndens styrning av det särskilda stödet delvis är ändamålsenlig.

Vi konstaterar att Perstorps kommun skapat en resursfördelningsmodell för grundskolan, i vilken ett tilläggsbelopp för särskilt stöd ingår.

Vi vill uppmärksamma nämnden på att de resurser som läggs på en skolenhet har en påverkan på kommunens övriga skolenheter. De 31 extra elevpengar som Oderljunga skola i dagsläget erhåller utgör medel som i stället hade kunnat användas för att stärka särskilt stöd och kunskapsresultat hos elever vid andra skolor med utgångspunkt i skolans kompensatoriska uppdrag.

Oderljunga skola har inte tillgång till en egen elevhälsorganisation. Det finns inget lagkrav att varje skolenhet ska ha elevhälsans funktioner fysiskt på plats. Vi bedömer dock att det är svårt för en skolenhet att bedriva hälsofrämjande och förebyggande arbete i enlighet skollagen utan att ha en egen elevhälsoorganisation.

Vi bedömer att Perstorps skolpsykolog med 20 procents tjänst inte kan erbjuda den tillgänglighet som regeringens utredning rekommenderar. Vi bedömer vidare att omfattningen av den psykologiska insatsen inte motsvarar behoven i kommunen. Det innebär att den psykologiska insatsen och den samlade elevhälsan inte ges förutsättningar att arbeta förebyggande och hälsofrämjande.

Antalet elevassistenter i kommunens grundskolor minskat med närmare hälften (43%) jämfört med för fem år sedan. Samtidigt upplever Perstorps grundskoleelever i större utsträckning än rikets genomsnitt att de får tillräckligt stöd såväl under lektionstid som av skolan generellt. Vår bedömning är därav att grundskolorna utifrån givna förutsättningar hittat egna former för att erbjuda anpassningar och särskilt stöd.

I dagsläget finns begränsade lokalmässiga förutsättningar att möta elevernas individuella behov inom såväl lågstadiet som mellanstadiet. Det framgår av skollagens 5 kap 3 § att alla elever ska tillförsäkras en skolmiljö där undervisningen präglas av goda förutsättningar att koncentrera sig på undervisningen. Vi bedömer att undervisning i korridorer inte medför sådana förutsättningar till koncentration. Vidare framgår av skollagens 3 kapitel att undervisningen ska anpassas så att den passar varje elevs egna förutsättningar. Vi bedömer inte att lokalerna vid låg- och mellanstadienheterna inte ger rektorerna förutsättningar att besluta om åtgärder i form av anpassade lärmiljöer.

Vi bedömer att nämnden inte är säkerställt att skolornas resurser används ändamålsenligt för att eleverna ska kunna uppnå betygskriterierna. Vi konstaterar att Perstorp har utmanande förutsättningar i form av socioekonomiska faktorer. Detta innebär dock enligt vår bedömning att kommunen bör lägga särskild vikt vid det kompensatoriska uppdraget enligt skollagen.

Vi konstaterar vidare att nämnden har valt att inte inkludera något kontrollmoment kopplat mot särskilt stöd eller kunskapsresultat i sin interna kontrollplan för år 2023.

Perstorps kommun

Granskning av styrning för särskilt stöd

2024-03-06

Med hänsyn till kunskapsresultatens utveckling i kommunen bedömer vi att nämnden bör fortsätta sitt uppföljningsarbete avseende det särskilda stödet i syfte att stärka kunskapsresultaten.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställ att grundskolans elever har tillräcklig tillgång till insatser från skolpsykolog, i enlighet med SOU 2021:11.
- Skapa förutsättningar för elevhälsan att arbeta förebyggande och hälsofrämjande, i enlighet med skollagen (2 kap 25 §).
- Ge rektorerna vid låg- och mellanstadiet lokalmässiga förutsättningar att besluta om åtgärder i form av anpassade lärmiljöer.
- Stötta rektorerna i att fördela resurser utifrån skolans kompensatoriska uppdrag, i enlighet med skollagen (1 kap 4 §), i syfte att stärka elevernas kunskapsresultat.
- Fortsätta sitt uppföljningsarbete avseende det särskilt stödet i kommunen i syfte att stärka kunskapsresultaten.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Fredric Gyllensten

Verksamhetsrevisor

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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