

Erbjuder kommuner likvärdiga förutsättningar för stöd och stimulans?

Juni 2023





Innehåll

Inledning	3
Barn och elever har rätt till stöd och stimulans	4
Likvärdiga förutsättningar för stöd och stimulans?	5
Uppföljning och analys missar det viktiga	6
På vilket sätt agerar huvudmännen?	7
Kommunerna brister och det är inte likvärdiga förutsättningar för eleverna	8
Sammanfattning	10

Inledning

PwC:s syfte är att skapa förtroende i samhället och lösa viktiga problem. Vi har en vision om ett väl fungerande och hållbart näringsliv och samhälle som inger förtroende. Under lång tid har vi arbetat med granskning och rådgivning inom skola och utbildning för att just uppnå syftet och visionen.

Lärande och utbildning är absoluta förutsättningar för utveckling av samhälle, näringsliv och välfärd. I stora delar sker barn och ungas lärande och utbildning under nio år i grundskolan. Skolgången är förenad med både skyldigheter och rättigheter. En portalparagraf i skollagen anger att alla barn och elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Vidare har barn och elever rätt till stöd och anpassning utifrån sina behov och förutsättningar. Portalparagrafen har betydelse för elever, lärare, skolor samt ansvariga politiker. Utbildning och lärande spelar roll och rättigheterna till stöd och stimulans behöver respekteras av alla aktörer inom skolan.

Barn och elever har olika behov och förutsättningar vilket innebär att det kan behöva finnas olika sätt att arbeta med stöd och stimulans. Detta påverkar hur lärare och skolor organiserar, planerar och genomför verksamheten.

Enligt Skolinspektionens årsrapport för 2022 är de vanligaste bristerna i grundskolan extra anpassningar och särskilt stöd. Många huvudmän brister även i sitt kompensatoriska arbete.

När det finns brister i stöd och stimulans riskerar verksamheten att inte fullgöra sitt uppdrag. För att skolor och lärare ska ha förutsättningar att bedriva en verksamhet som förändras och anpassas efter barn och elever behöver de en ledning som tar ansvar. Ansvaret handlar om att sätta mål och ge förutsättningar. Vidare innebär ansvaret att följa upp och analysera verksamhetens resultat och förutsättningar för att kunna vidta åtgärder om det visar sig finnas brister. Huvudman och rektorer behöver arbeta tillsammans och ta sin respektive del av ansvaret.

I rapporten redogörs för iakttagelser och slutsatser från de senaste årens granskningar av stöd och stimulans i kommunala grundskolor. Vår förhoppning är att rapporten ska bidra till ökad förståelse för vikten av ansvarstagande i arbetet med stöd och stimulans. Vidare hoppas vi att rapporten stimulerar till samtal och utveckling inom området.

OM RAPPORTEN

PwC har under de senaste åren genomfört granskningar av stöd och stimulans i nio kommuner av varierande storlek.

Granskningarna har genomförts med utgångspunkt i den kommunala revisionens uppdrag enligt kommunallagen. PwC:s granskningar har skett utifrån en referensram, så kallade revisionskriterier, som har utgjorts av skollagen och Skolverkets allmänna råd.

Granskningarna har skett genom intervjuer med rektorer, tjänstemän och politiker. Utöver intervjuerna har vi tagit del av dokumentation, rutiner och uppföljning med relevans för frågeställningarna i granskningen.

Barn och elever har rätt till stöd och stimulans

En övergripande målsättning för grundskolan är att **alla barn och elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt**. Målsättningen påverkar hela den ansvariga organisation, från nämnd eller styrelse till lärare och elever. Utöver rättigheten att utvecklas så långt som möjligt finns det elever som har rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd. Barn och elever har rätt till stöd och stimulans genom hela sin utbildning.

Kommunens övergripande ansvar för utbildningen innebär att ta hänsyn till behoven på de olika skolorna samt skapa förutsättningar. Förutsättningarna skapas genom att fördela resurser och stöd till skolorna i deras arbete med stödinsatser. Skolchefen har ansvar för att arbetet med stödinsatser ingår som en naturlig del i hela organisationens systematiska kvalitetsarbete. Den ansvariga nämnden behöver vidare vidta nödvändiga åtgärder när behov av förändring eller utveckling föreligger.

För att kunna fullfölja ansvaret behöver ansvarig nämnd ha rutiner för att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i styrdokument. Resurser kan till exempel utgöras av personal, lokaler, stödfunktioner, lärverktyg och budget. Vidare ska nämnden ha rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna. Rutinerna behöver fungera och följas för att nämnden ska kunna vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister.

Den ansvariga nämndens förmåga att fullfölja sitt ansvar för stöd och stimulans är därmed avgörande för vad som sker på skolorna och i klassrummen.



Likvärdiga förutsättningar för stöd och stimulans?

På vilket sätt brister det?

I våra granskningar finns flera exempel på bristande förutsättningar när det kommer till lärares möjlighet att ge elever det stöd och stimulans som de har rätt till. Brister har framförallt uppmärksammats i koppling med tillgång till funktioner och rutiner.

Bristande tillgång till funktioner handlar om bristen på behöriga lärare och specialpedagoger, men även om skillnader i fördelningen av lärare, specialpedagoger, elevhälsa och stödjande personal på kommunens skolor. I granskningarna beskrivs skolornas storlek som avgörande för dess möjlighet att möta elevers behov då fördelningen av elevhälsans personal ofta baseras på antal elever och inte elevers behov.

Bristande rutiner handlar om avsaknad av framtagna riktlinjer, rutiner och andra stöddokument kopplat till exempelvis:

- Identifieringen av elever i behov av stöd
- Arbetsgången för extra anpassningar
- Elevhälsans involvering och ansvar i arbetet
- Arbetsgången för att ansöka om tilläggsbelopp
- Extra stimulans för de elever som har lätt att uppnå kunskapskraven

Vi har utöver detta även sett brister kopplat till efterlevnaden av framtagna rutiner för dokumentation av extra anpassningar och åtgärdsprogram. Det finns även upplevelser av att lokaler och ekonomiska resurser inte är anpassade efter faktiska behov.

”

Grundskolornas olika förutsättningar påverkar möjligheten att arbeta likvärdigt kring extra anpassningar.





Uppföljning och analys missar det viktiga

På skolorna görs ofta någon typ av uppföljning avseende stöd för elever som inte når målen. Det är däremot ovanligt att uppföljning görs avseende insatser att stimulera elever som lätt når målen. När uppföljning sker varierar det stort avseende hur mycket analys som görs eller om det enbart är resultat som redovisas.

Det är relativt vanligt att uppföljningar görs på den övergripande förvaltningsnivå. Även på förvaltningsnivå har uppföljningen tyngdpunkt på stödinsatser och inte på stimulans. Vi har även sett inslag av analyser, men de är inte vanligt förekommande. I synnerhet saknas analyser av effekterna av förändrade personella resurser. Det förekommer att förvaltningar inte alls gör någon samlad uppföljning och analys av arbetet och resultatet av de insatser som görs avseende stöd och stimulans.

När uppföljning och analys sker på skolorna är det inte säkert att informationen kommer den ansvariga nämnden till del. Det är sällan som ansvarig nämnd får en uppföljning och analys som visar på både huvudmannanivå och skillnader mellan skolor och elevgrupper avseende stöd och stimulans. En rapportering som ibland förekommer är redovisning av antalet åtgärdsprogram. Ibland får endast nämndens presidium formellt eller informellt del av uppföljning och eventuell analys.

Samtidigt som uppföljning och analyser av stöd och stimulans generellt är bristfällig är det vanligt att nämnderna i ekonomisk uppföljning hänvisar ökade insatser inom särskilt stöd som orsak till avvikelser från budget. Det har även förekommit att nämnd har identifierat risker för området särskilt stöd med anledning av justeringar i resurstilldelning. Ett sådant förfarande kan tyda på att det finns någon sorts uppföljning som förvaltningen gör av området eller att särskilt stöd genomförs och leder till kostnader utöver budget men att det inte sker någon uppföljning av kvaliteten.

På vilket sätt agerar huvudmännen?

I granskningarna går det att identifiera flera likheter vad gäller de åtgärder som huvudmän vidtar vid bristande likvärdighet avseende arbete och insatser kring stöd och stimulans.

Den mest förekommande typen av åtgärder som vidtas handlar om personella resurser och förstärkningar av olika slag, såsom förstärkningar av befintlig elevhälsa på central eller lokal nivå. Dessa förstärkningar är ofta generella, men det förekommer att de riktas till enskilda skolor eller grupper av elever, till exempel elever i grundskolans lågstadium. Vi kan även identifiera åtgärder som handlar om elevhälsans organisering, till exempel inrättandet av en central elevhälsa. Andra åtgärder rörande organisering handlar om inrättandet av resursskolor eller resursgrupper.

En annan typ av åtgärder som förekommer i flera av våra granskningar handlar om ekonomisk resursfördelning, till exempel översyn och/eller revidering av huvudmannens resursfördelningsmodell. Vi ser även att statsbidraget för likvärdig skola används för att finansiera åtgärder eller insatser med koppling till arbete och insatser för stöd och stimulans.

I våra granskningar finns det också exempel på åtgärder som handlar om att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel inom ramen för Skolverkets uppdrag Samverkan för bästa skola. Syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete är att synliggöra kvalitet och likvärdighet och genom att planera, följa upp, analysera, dokumentera och utveckla utbildningen med fokus på till exempel arbete och insatser för stöd och stimulans kan kunskap om vad som leder till framgång skapas och delas.

I granskningarna förekommer, dock i undantagsfall, att huvudmän inte har vidtagit några åtgärder med bäring på arbete och insatser kring stöd och stimulans. Detta trots att det finns brister inom området.



Kommunerna brister och det är inte likvärdiga förutsättningar för eleverna

Det finns flera faktorer som spelar roll

Kommunerna brister i sitt huvudmannaskap när det kommer till att säkerställa en likvärdig utbildning avseende arbete och insatser för stöd och stimulans.

Bristande uppföljning, analys och åtgärder kan vara ett uttryck för att det inte är tydligt vem som är den formella huvudmannen. Det är alltid det politiska organ som fått detta uppdrag utifrån av fullmäktige fastställt reglemente, och inte förvaltningen eller det politiska organets presidium.

Det är positivt att stöd och stimulans följs upp, men enbart uppföljning är inte tillräckligt för att huvudmannen ska kunna vidta åtgärder för en ökad likvärdighet. Den största bristen är otillräcklig, eller avsaknad av, analys av arbetet och insatserna där orsaker och samband identifieras. Det är först när huvudmannen förstår vad likheter och skillnader i verksamhetens arbete och insatser beror på, vad som fungerar väl respektive vad som brister, som åtgärder kan vidtas på ett klokt sätt. Utan denna analys riskerar insatser att ha liten eller ingen effekt.

Om huvudmannen inte vidtar åtgärder blir konsekvenserna att arbetet och insatser med stöd och stimulans blir verksamhetsfrågor som enbart hanteras av varje rektor. Eftersom rektorers och skolors förutsättningar kan variera avsevärt, innebär en bristande styrning och uppföljning från huvudmannens sida risk att det blir stora skillnader i om elevers rätt till stöd och stimulans tillgodoses. Det är i direkt motsats till skollagens intentioner. Vi ser det som viktigt att nämnd och rektor förstår och respekterar vilket ansvar och uppdrag som rektor och huvudman har enligt skollagen. På så sätt kan rektor och huvudman fokusera på insatser kring stöd och stimulans på respektive nivå i enlighet med skollagen.

Det finns skillnader mellan de granskade kommunerna hur transparent ansvarig nämnd, förvaltning och olika skolor är med att redovisa och analysera de utmaningar och skillnader som finns inom och mellan skolor. Orsaker till bristande transparens kan vara många, men vi anser att det är svårt för ansvariga att vidta adekvata åtgärder som gynnar elevernas utveckling och undervisningens kvalitet om det inte är tydligt kommunicerat var det finns utmaningar och bristande förutsättningar.



Kommunerna brister och det är inte likvärdiga förutsättningar för eleverna

(Forts.)

För att kunna skapa en likvärdighet när det gäller stöd och stimulans är det avgörande att det finns en tydlig och väl genomtänkt struktur för det systematiska kvalitetsarbetet på skolnivå och på huvudmannanivå. En annan viktig förutsättning är att arbetet med och insatser för stöd och stimulans dokumenteras på individnivå och sammanställs på grupp- och enhetsnivå. Urvalet av data och information behöver ske på ett klokt och medvetet sätt så att rektorer och huvudmän har möjlighet att få en samlad bild där likheter och skillnader mellan olika elevgrupper och/eller stödinsatser framgår. I detta kan digitala verktyg skapa förutsättningar för att samla in, sammanställa och analysera data. Ett mer utvecklat förfarande för att hantera och analysera data ger förutsättningar för transparens inom organisationen, men även underlag för rektorer och huvudmän att identifiera utvecklingsområden som ger mest nytta.

Vi har i våra granskningar enbart sett något exempel på att underlag presenteras på ett dynamiskt sätt, trots att tekniska möjligheter för detta är tillgängliga. Vanligtvis redovisas rapporter med statistiska diagram och/eller texter. Då har det redan skett ett urval och en struktur är satt som kan begränsa mottagarens möjlighet att få en bredare och djupare förståelse för orsaker och samband.

Avslutningsvis behöver nämnder och förvaltningar bli bättre på att följa och analysera verksamhetens kvalitet/utförande i nära relation med den ekonomiska styrningen, uppföljningen och analysen. Genom en tydlig koppling mellan verksamhet och ekonomi kan slutsatser i det systematiska kvalitetsarbetet användas för att rikta ekonomiska resurser mot faktiska behov. I nuläget tenderar ekonomisk resursfördelning att baseras på statistiska eller troliga behov utifrån till exempel elevgruppers socioekonomiska bakgrund. Det finns då en påtaglig risk att individuella behov kring stöd och stimulans inte upptäcks och att skolorna inte ges förutsättningar att tillgodose dessa.



Sammanfattning

PwC:s syfte är att skapa förtroende i samhället och lösa viktiga problem. Vi har en vision om ett väl fungerande och hållbart näringsliv och samhälle som inger förtroende. Under lång tid har vi arbetat med granskning och rådgivning inom skola och utbildning för att just uppnå syftet och visionen.

Alla barn och elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Kommunens övergripande ansvar innebär att ta hänsyn till behoven på de olika skolorna samt att skapa förutsättningar. Förutsättningarna skapas genom att fördela resurser och stöd till skolorna i deras arbete med stödsatser. Den ansvariga nämnden behöver vidare vidta nödvändiga åtgärder när behov av förändring eller utveckling föreligger. För att säkerställa ansvarstagande behöver varje huvudman ha rutiner för att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i styrdokument. Det behöver finnas rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med stöd och stimulans fungerar på skolenheterna.

PwC har under de senaste åren genomfört granskningar av stöd och stimulans i nio kommuner av varierande storlek. Granskningarna har genomförts med utgångspunkt i den kommunala revisionens uppdrag enligt kommunallagen. PwC:s granskningar har skett utifrån en referensram som har utgjorts av skollagen och Skolverkets allmänna råd.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån granskningarna konstatera:

- Det finns generellt **bristande förutsättningar** när det gäller möjligheterna att ge elever det stöd och stimulans som de har rätt till. Brister har framförallt uppmärksammats avseende tillgång till funktioner (elevhälsan, stödjande personal och/eller lärare) och rutiner (riktlinjer, rutiner och andra stöddokument).
- Det förekommer brister avseende efterlevnaden av framtagna rutiner för dokumentation av extra anpassningar och särskilt stöd.
- På skolorna görs ofta någon typ av **uppföljning** avseende stöd för elever som inte når målen. Det är däremot ovanligt att uppföljning görs avseende insatser att stimulera elever som lätt når målen.
- Det är relativt vanligt att uppföljningar görs på den övergripande förvaltningsnivå. Även på förvaltningsnivå har uppföljningen tyngdpunkt på insatser för stöd och inte på stimulans. Det förekommer inslag av analyser, men det är inte vanligt.
- Den uppföljning och analys som sker kommer sällan ansvarig nämnd till del. Det är sällan som ansvarig nämnd får en uppföljning och analys som visar på huvudmannanivå och skillnader mellan skolor och elevgrupper avseende stöd och stimulans.
- Den mest förekommande typen av **åtgärder** som vidtas på huvudmannanivå handlar om personella resurser och förstärkningar av olika slag, såsom förstärkningar av befintlig elevhälsa på central eller lokal nivå. Förstärkningarna är ofta generella, men det förekommer att de riktas till enskilda skolor eller grupper av elever, till exempel elever i grundskolans lågstadium.
- Det går även att identifiera åtgärder som handlar om elevhälsans organisering, till exempel inrättandet av en central elevhälsa. Andra åtgärder rörande organisering handlar om inrättandet av resursskolor eller resursgrupper.
- I flera av våra granskningar handlar åtgärder även om ekonomisk resursfördelning, till exempel översyn och/eller revidering av huvudmannens resursfördelningsmodell.

Det är positivt att stöd och stimulans följs upp, men enbart uppföljning är inte tillräckligt för att huvudmannen ska kunna vidta åtgärder för en ökad likvärdighet. Den största bristen är otillräcklig, eller avsaknad av, analys av arbetet och insatserna där orsaker och samband identifieras. Det är först när huvudmannen förstår vad likheter och skillnader i verksamhetens arbete och insatser beror på, vad som fungerar väl respektive vad som brister, som åtgärder kan vidtas på ett klokt sätt. Utan denna analys riskerar insatser att ha liten eller ingen effekt.

Vill du veta mer? Kontakta oss idag!



Jenny Nordqvist

Rådgivare offentlig sektor
jenny.nordqvist@pwc.com
0729-80 94 92



Viktor Prytz

Certifierad kommunal revisor,
Rådgivare offentlig sektor
viktor.prytz@pwc.com
0709-29 15 70



Marie Lindblad

Certifierad kommunal revisor,
Rådgivare offentlig sektor
marie.lindblad@pwc.com
0709-29 22 31

PwC Sverige är marknadsledande inom revision och rådgivning med 2 700 medarbetare runt om i landet – vi finns där ni finns! Vårt syfte är att skapa förtroende i samhället och lösa viktiga problem och våra värderingar genomsyrar allt vi gör.

Vi är proaktiva rådgivare som drivs av att förstå er och våra övriga 24 000 kunders verkliga behov och hitta lösningar på komplexa utmaningar – oavsett vilken fas er verksamhet befinner sig i. Det som gör oss unika är att vi kombinerar den senaste tekniken och samverkan mellan våra specialister. Vi är en community of solvers som är med er hela vägen!

PwC Sverige är en självständig och oberoende juridisk enhet som ingår i det globala PwC-nätverket med 328 000 medarbetare i 152 länder. Det gör att vi kan dela med oss av kunskaper och erfarenheter globalt och tillsammans leverera relevanta lösningar som skapar förtroende och långsiktigt hållbara värden för såväl våra kunder som samhället i stort.

www.pwc.se

