

Bollnäs kommun

Beslut för förskoleklass och grundskola efter tillsyn i Kilafors skola F–9 i Bollnäs kommun

Skolinspektionens beslut

Föreläggande vid vite

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 och 27 §§ skollagen (2010:800) Bollnäs kommun att vid vite av 600 000 kr kronor senast den **31 oktober 2018** vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.

Om Bollnäs kommun inte följer detta föreläggande kan Skolinspektionen ansöka hos förvaltningsrätten om utdömande av vitet.

Nedan redovisas förslag på åtgärder. I de fall det är möjligt får bristen avhjälpas på annat sätt.

Särskilt stöd

Skolinspektionen konstaterar att Bollnäs kommun inte uppfyller författningskraven avseende att:

- Ansvariga på skolan utreder elevens behov av särskilt stöd skyndsamt, om det visar sig att det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. (3 kap. 8 § skollagen)
- Visar utredningen att en elev är i behov av särskilt stöd ges eleven sådant stöd på det sätt och i den omfattning som behövs, för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. (3 kap. 8-12 §§ skollagen; Lgr 11, 2 Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)

Åtgärder

- Se till att skolan utreder eleverns behov av särskilt stöd skyndsamt om det visar sig att:
 - det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller
 - det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga eller,
 - om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.
- Se till att specialpedagogen är delaktig i arbetet med utredningar av eleverns behov av särskilt stöd på ett sådant sätt att dessa kan genomföras skyndsamt, om ansvarig på skolan anmäler att behov finns av sådant stöd från specialpedagogen.
- Se till att skolan ger eleven särskilt stöd på det sätt och i den omfattning som behövs, om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd, för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.
- Se till att det finns tydliga rutiner för arbetet med särskilt stöd på skolan och att dessa är implementerade.

Motivering till föreläggande vid vite

Särskilt stöd

Alla elevers behov av särskilt stöd utreds inte skyndsamt och alla elever i behov av särskilt stöd ges inte sådant stöd

Skolinspektionen bedömer att det finns allvarliga brister i skolans arbete med särskilt stöd. Av tillsynen framkommer att det finns många elever på skolan som inte fått sitt behov av särskilt stöd utrett fast det visat sig att det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt för att eleverna ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås. Andelen elever som inte fått sitt behov av särskilt stöd utrett är hög; 20 procent av eleverna i årskurs 7–9 har haft betyget F i ett eller flera ämnen under två terminer eller fler utan att en pedagogisk utredning har gjorts eller att beslut om åtgärdsprogram har fattats. Utredningen visar vidare att rektorn, elevhälso-personal och lärare anser att skolan arbetar för länge med att ge elever extra anpassningar istället för att utreda elevers behov av särskilt stöd. Utredningen visar även att det finns elever som inte får sina stödbehov utredda och tillgodosedda av andra anledningar. Dessutom har frånvaron av en specialpedagog på skolan försvärat arbetet med att utreda elevers behov av särskilt stöd. Tillsynen visar utöver detta att det inte finns fungerande rutiner för arbetet med särskilt stöd på skolan. Skolinspektionen bedömer mot bakgrund av ovanstående att det är sannolikt att inte samtliga elever får det särskilda stöd de har rätt till. Bristen i särskilt stöd får till följd att elevernas förutsättningar att nå målen för utbildningen allvarligt försvåras.

Rättslig reglering

Enligt skollagen ska det anmälas till rektorn om det inom ramen för undervisningen eller genom resultatet på ett nationellt prov, uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövligt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges ett sådant stöd samt att, för en elev i grundskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ges möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Vidare ska enligt skollagen ett åtgärdsprogram utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Om en utredning visar att eleven

inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till istället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Av förarbetena kring regleringen av extra anpassningar framgår bland annat att det inte är möjligt att ange någon tidsgräns för hur länge stöd i form av extra anpassningar bör ges i den ordinarie undervisningen innan en anmälan om elevers behov av särskilt stöd till rektorn ska göras. Tidpunkten för detta måste avgöras i varje enskilt fall. Om en elev efter en tids stöd fortfarande inte når de kunskapskrav som minst ska uppnås är det viktigt att stödinsatserna intensifieras och anpassas ytterligare utifrån elevens behov. Om stödet trots detta inte är tillräckligt bör frågan om elevens behov av särskilt stöd anmälas till rektorn. Det finns dock fall där särskilt stöd kan behöva sättas in relativt omgående, exempelvis om det stöd som ges inom ramen för den ordinarie undervisningen inte är tillräckligt för att en elev ska lära sig läsa. Det kan också finnas situationer där läraren omedelbart kan bedöma att det stöd som kan tillhandahållas i den ordinarie undervisningen inte kommer att vara tillräckligt. Så kan t.ex. vara fallet med en elev vars funktionsnedsättning ger upphov till ett behov av betydande anpassningar. Detsamma kan gälla en elev med andra svårigheter, vilka kräver betydande anpassningar som inte kan hanteras inom ramen för den ordinarie undervisningen. (prop. 2013/14:160, s. 24)

Enligt läroplanen har rektorn ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får det särskilda stöd och den hjälp de behöver.

I Skolverkets allmänna råd med kommentarer kring arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2014:40, s. 24) anges bland annat att det är rektorn som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolenheten för vad som gäller när lärare, övrig skolpersonal, elever eller elevers vårdnadshavare uppmärksammar att en elev kan vara i behov av särskilt stöd. Vidare anges att rektorn har ett ansvar för att se till att personalen känner till och följer de här rutinerna. Det är viktigt att det kontinuerligt förs en dialog mellan rektorn, lärare och övrig skolpersonal så att rektorn får den information om en elevs eventuella behov av särskilt stöd som hon eller han behöver för att kunna ta sitt ansvar.

Skolinspektionens utredning

Av Skolinspektionens utredning framkommer att det finns en hög andel elever i årskurserna 7–9 på skolan som haft icke godkända betyg i ett eller flera ämnen under en längre tid utan att en pedagogisk utredning av dessa elevers behov av särskilt stöd har gjorts eller beslut om åtgärdsprogram har fattats. Av Skolinspektionens intervjuer med lärare och rektor framgår att lärarna arbetar aktivt med extra anpassningar i undervisningen. Av de betygskataloger Skolinspektionen tagit del av framkommer dock att 30 elever av drygt 90 i årskurs 7–9 har haft betyget F i ett eller flera ämnen under två terminer eller fler (vårterminen 2017 och höstterminen 2017). Av kompletterande dokumentation från huvudmannen framkommer att det är färre än tio elever i årskurs 7–9 som har ett åtgärdsprogram eller där ett åtgärdsprogram förbereds genom en pedagogisk utredning. Av kompletterande dokumentation från huvudmannen framkommer att av de kvarvarande eleverna, 20 procent av eleverna i årskurs 7–9, har deras behov av särskilt stöd inte utretts och särskilt stöd har inte getts

trots att de haft betyget F i ett eller flera ämnen under två terminer eller fler (vårterminen 2017 och höstterminen 2017).

Av Skolinspektionens intervjuer med lärare, elevhälsopersonal och rektorn framgår att de anser att skolan arbetar för länge med extra anpassningar i stället för att utreda elevens behov av särskilt stöd. Lärare som undervisar i årskurserna 4–6 beskriver att skolan har gått från att skriva "massor av åtgärdsprogram" till att jobba med extra anpassningar. Vidare framkommer i samma intervju att lärare upplever att när de provat de flesta extra anpassningar så skulle det behövas ett åtgärdsprogram för eleven, men elevhälsoteamet föreslår oftast fler extra anpassningar och lärare anser att skolan försöker för länge med extra anpassningar. I Skolinspektionens intervju med rektorn framkommer att hon anser att skolan skulle ha fortsatt att göra pedagogiska utredningar, som de gjorde tidigare, i stället för att arbeta med anpassningar. Av Skolinspektionens intervju med elevhälsan framkommer att anledningen till att pedagogiska utredningar inte görs bland annat är att skolan arbetar med extra anpassningar för länge. Enligt elevhälsan kan det också bero på att lärarna inte har "flaggat tillräckligt" eller att elevhälsan inte har tagit upp ärendena. På frågan om ett antal elever som har haft betyget F i flera år säger elevhälsan att det "kan vara så" att "man har gjort anpassningar och gett stöd" under tiden och av dessa elever är det två som saknar pedagogisk utredning. Anledningen till att dessa elever saknar pedagogisk utredning är enligt elevhälsan att skolan arbetar för länge med extra anpassningar.

Av intervjuer med lärare framgår vidare att det finns elever som inte får sina stödbehov utredda och tillgodosedda av andra anledningar. I intervju med lärare som undervisar i årskurserna F–3 uppger lärarna att det inte har gjorts någon pedagogisk utredning av vissa elevers behov av särskilt stöd bland annat beroende på att vårdnadshavarna inte ville att skolan skulle utreda dessa elevers behov av särskilt stöd. Lärare i årskurs 7–9 uppger att de saknar återkoppling från elevhälsoteamet då de kommit till elevhälsoteamet med elevärenden och att det ofta gått för lång tid innan elever får stöd. Det finns elever som har haft stödbehov länge enligt lärarna i årskurs 7–9. Vidare framkommer att lärare i dessa årskurser kan känna sig frustrerade över att elever inte får det stöd de har rätt till. Rektorn uppger i intervju att det finns tre elever i årskurs 9 som inte fått tillräckligt med stöd och att skolan behöver se över vilken typ av stöd som dessa elever behöver. Vidare uppger rektorn att det inte har skett en utredning av dessa elevers behov av särskilt stöd.

Av Skolinspektionens utredning framgår även att avsaknaden av en specialpedagog på skolan har medfört svårigheter i arbetet med att utreda elevers behov av särskilt stöd. Lärare som undervisar i årskurserna 7–9 uppger att de behöver handledning från specialpedagog, men att specialpedagogen sitter centralt i Bollnäs, och att de skulle vilja ha mer specialpedagogiskt stöd när de går till elevhälsan. Av intervju med elevhälsan framkommer att specialpedagogen sitter centralt och att specialpedagogen kommer om rektorn skriver ett uppdrag. Elevhälsan uppger att de har skickat fyra till fem förfrågningar om enskilda elevärenden, men att det är krångligt för det tar lång tid innan specialpedagogen kommer. Elevhälsan betonar ändå att den specialpedagogiska kompetensen finns på skolan i form av speciallärare. Av intervju med rektorn framkommer att rektorn också anser att det är ett problem att det inte finns en specialpedagog på skolan. Rektorn uppger att när hon skrivit ett uppdrag till

specialpedagogen rörande ett ärende tar det lång tid innan specialpedagogen kan komma till skolan och hjälpa till. Enligt rektorn har skolan aldrig blivit nekad specialpedagogiskt stöd men det tar lång tid innan de får ett sådant stöd.

Skolinspektionens utredning visar vidare att rutinerna för särskilt stöd inte fungerar på skolan. Rektorn och elevhälsan har redogjort för skolans rutiner för arbetet med särskilt stöd och sammanfattningsvis har följande framkommit. Lärare kan lyfta elever som har svårigheter till arbetslaget och därefter till elevhälsoteamet. Läraren får då komma på ett av elevhälsoteamets måndagsmöten och framföra sitt ärende. Då diskuteras om extra anpassningar ska sättas in eller om en pedagogisk utredning av elevens stödbehov ska göras. Den pedagogiska utredningen görs av specialläraren tillsammans med läraren. I detta arbete kan de ta hjälp av den centralt anställda specialpedagogen. Efter att en pedagogisk utredning genomförts är det rektorn som fattar beslut om åtgärdsprogram. Skolinspektionen har även tagit del av skolenhetens dokument "Arbetsgång för elev i behov av anpassningar/särskilt stöd" vilket är ett flödesschema på en sida. Av dokumentet framgår inte vem eller vilka som ska göra en pedagogisk utredning och hur och av vem åtgärdsprogram ska utarbetas. Dessutom har Skolinspektionen tagit del av kommunens dokument "Arbetsgång – Stödinsatser i utbildningen" som består av Skolverkets modell över arbetsgången med stödinsatser samt vilka blanketter som ska användas i de olika stegen och "Kartläggning av nuläget" som beskriver hur den pedagogiska utredningen ska göras. I intervju med rektorn framkommer att rektorn bedömer att rutinerna för arbetet med särskilt stöd behöver utvecklas och att det finns problem med de nuvarande rutinerna. Ett av problemen, enligt rektorn, är att det saknas en kontinuitet i elevhälsan. Ett annat problem som rektorn ser är att det saknas en möjlighet att dokumentera elevärenden. Ytterligare ett problem är, enligt rektorn, att det saknas en systematik i arbetet vilket resulterar i att elevhälsan inte kan följa upp elevärenden tillräckligt. Även elevhälsan uppger att det inte finns något gemensamt system för åtgärdsprogram eller uppföljning på skolan. Elevhälsan uppger vidare att inte alla lärare vet vilka elever som har åtgärdsprogram. Lärare uppger att de inte riktigt vet hur det går till när det behövs en utredning om särskilt stöd. Det ser olika ut när en utredning om särskilt stöd görs säger lärarna. En lärare uppger att när lärarna kommer till elevhälsoteamet med elever som har svårigheter så saknar de återkoppling från elevhälsoteamet. Enligt rektorn är anledningen till att lärarna upplever att det inte händer något när de går till elevhälsan att lärarna vill lämna ifrån sig ärendena, i stället för att vara med och diskutera ärendena. Rektorn tror att det kan bero på att skolan inte varit tillräckligt tydlig med att det är så rutinen är. Detta har gjort att det blivit "lite vi och dom" mellan lärare och elevhälsa.

Motivering till föreläggande vid vite som ingripande

Enligt 26 kap. 10 § skollagen får Skolinspektionen förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten. Ett beslut om föreläggande gäller omedelbart. Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna.

Ett föreläggande får enligt 26 kap. 27 § första stycket skollagen förenas med vite. Ett föreläggande ska, enligt 26 kap. 27 § andra stycket samma lag, förenas med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövt.

Bollnäs kommun uppfyller inte de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten vid Kilafors skola. Bollnäs kommun föreläggs därför att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Skolinspektionen bedömer att föreläggandet ska förenas med vite eftersom bristerna i arbetet med särskilt stöd är sådana att de allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Skolinspektionen ser allvarligt på att inte alla elevers behov av särskilt stöd utreds skyndsamt och att det finns elever i behov av särskilt stöd som inte ges sådant stöd. Bristerna har pågått under flera terminer och har drabbat samt drabbar en stor andel elever. Bristerna i skolans arbete med särskilt stöd är dessutom återkommande. Även i beslut den 17 oktober 2014 (dnr 43-2013:4692) förelades Bollnäs kommun att rätta till brister avseende särskilt stöd.

Områden där Skolinspektionen inte har funnit brister

Undervisning och lärande

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Bollnäs kommun uppfyller författningarnas krav inom undervisning och lärande.

Bedömning och betygssättning

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Bollnäs kommun uppfyller författningarnas krav inom bedömning och betygssättning.

Trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Bollnäs kommun uppfyller författningarnas krav inom trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling.

Förutsättningar för lärande och trygghet

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Bollnäs kommun uppfyller författningarnas krav inom förutsättningar för lärande och trygghet.

Styrning och utveckling av verksamheten

Det har vid tillsynen inte framkommit annat än att Bollnäs kommun uppfyller författningarnas krav inom styrning och utveckling av verksamheten.

På Skolinspektionens vägnar

X Tommy Lagergren

X Lars-Henrik Bergström

Beslutsfattare
Signerat av: Tommy Lagergren

Föredragande
Signerat av: Lars-Henrik Bergström

Hur man överklagar, se bilaga 2

Allmänt om tillsynen:

Mer om Skolinspektionens tillsyn hittar du på www.skolinspektionen.se

Bilagor

Bilaga 1: Fakta om Kilafors skola F-9

Bilaga 2: Överklagandehänvisning

Fakta om Kilafors skola F–9

Skolinspektionen har genomfört tillsyn av Bollnäs kommun under våren 2018. Kilafors skola F–9 besöktes av Skolinspektionen mellan den 17 januari 2018 och den 19 januari 2018.

Kilafors skola F–9 är en kommunal grundskola med förskoleklass och årskurserna 1–9 i Bollnäs kommun. Verksamheten leds av en rektor och en biträdande rektor. Skolan hade vid tidpunkten för Skolinspektionens tillsyn, enligt uppgift från rektorn, 228 elever.

Måluppfyllelse

Kunskapsresultat

Årskurs 3

Enligt Skolverkets nationella statistik över de nationella ämnesproven som genomfördes läsåret 2016/17 varierade andelen elever som nådde kunskapskraven på delproven i ämnet matematik 72,2–94,4 procent. Motsvarande resultat för riket var 79,6–94,3 procent. I ämnet svenska varierade andelen elever som nådde kunskapskraven på delproven 86,7–100,0 procent. Motsvarande resultat för riket var 90,5–98,0 procent.

Årskurs 6

Enligt Skolverkets nationella statistik för läsåret 2016/17 var den genomsnittliga betygspoängen lägre än genomsnittet i riket i samtliga ämnen. Andelen elever som nådde de kunskapskrav som minst ska uppnås i alla ämnen anges inte för Kilafors skola F–9 i Skolverkets nationella statistik. Motsvarande värde för riket var 77,7 procent.

Årskurs 9

Enligt Skolverkets nationella statistik för läsåret 2016/17 var det genomsnittliga meritvärdet 202,8. Motsvarande värde för riket var 223,5. Andelen elever som nådde de kunskapskrav som minst ska uppnås i alla ämnen var 70,5 procent. Motsvarande resultat för riket var 74,1 procent. Den genomsnittliga betygspoängen var lägre än genomsnittet i riket i samtliga ämnen utom i historia där den var densamma som riket och i musik där den var högre.

Trygghet och studiero

I Skolinspektionens enkät som genomfördes hösten 2017 anges inte andel elever i årskurs 5 som upplever att de har studiero på lektionerna (medelvärde är 4,9 jämfört med 6,3 för riket). Enkäten anger inte heller andel elever i årskurs 5 som känner sig trygga i skolan (medelvärde är 5,8 jämfört med 8,3 för riket). I Skolinspektionens enkät som genomfördes hösten 2017 anges inte andel elever i årskurs 9 som upplever att de har studiero på lektionerna (medelvärde är 6,6 jämfört med 5,6 för riket). Av enkäten framgår vidare att 75 procent av eleverna i årskurs 9 känner sig trygga i skolan.

Överklagandehänvisning

Skolinspektionens beslut om föreläggande med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Överklagandet ställs till Förvaltningsrätten i Stockholm, men ska lämnas till Skolinspektionen, Sveavägen 159 i Stockholm eller skickas till Skolinspektionen, Box 23069, 104 35 Stockholm.

Överklagandet ska ha inkommit till Skolinspektionen inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om klaganden är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha inkommit inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades.

I skrivelsen ska anges vilket beslut som överklagas och vilken ändring som önskas. De skäl som finns för ändring bör också anges. Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller dennes ombud.