

Huvudman

Halmstad kommun
direkt@halmstad.se

Ärendet

Tillsyn av grundskola Andersbergsskolan 1-3 i Halmstad kommun; nu fråga om uppföljning av beslut den 2021-06-23

Beslut

Föreläggande

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Halmstad kommun att senast den 6 oktober 2022 vidta åtgärder för att avhjälpa påtalade brister. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas för Skolinspektionen.

Om Halmstad kommun inte följer detta föreläggande kan mer ingripande sanktioner komma att aktualiseras.

Beslutet om föreläggande gäller omedelbart enligt 26 kap. 10 § tredje stycket skollagen. Beslutet om föreläggande får enligt 28 kap. 2 och 18 §§ skollagen inte överklagas.

Halmstad kommun ska vidta följande åtgärder

Extra anpassningar och särskilt stöd

1. Se till att de elever som har identifierats vara i behov av extra anpassningar ges sådant stöd. (3 kap. 5 § skollagen, Lgr 11, 2.8 Rektorns ansvar)
2. Se till att det av åtgärdsprogrammen framgår vilka faktiska behov av särskilt stöd eleverna har och vilka åtgärder som ska vidtas för att tillgodose dessa behov. (3 kap. 7 och 9 §§ skollagen, Lgr 11, 2.8 Rektorns ansvar)

3. Se till att det av samtliga åtgärdsprogram framgår såväl när åtgärderna ska följas upp som när de ska utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. (3 kap. 9 § 1 stycket skollagen)

Om ärendet

Skolinspektionen genomförde tillsyn av Halmstad kommun under våren 2021. Skolinspektionen fattade den 23 juni 2021 beslut efter tillsyn av Andersbergsskolan 1-3 i Halmstad kommun. Skolinspektionen har nu gjort en uppföljning av de brister som framkom i detta beslut. Uppföljningen bygger på den redovisning av vidtagna åtgärder som Halmstad kommun inkom med den 16 december 2021, den dokumentation som Skolinspektionen tagit del av inför granskningen samt de uppgifter som framkom vid intervjuer med elever, lärare, personal från elevhälsan och rektorn som genomfördes den 14-15 februari 2022. Huvudmannen har getts tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet.

Skolinspektionen har i aktuellt ärende nu tagit ställning till om Halmstad kommun har följt föreläggandet och om påtalade brister har avhjälpats.

Motivering av beslutet

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Vidare ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det framkommer att det finns brister i verksamheten (4 kap. 7 § skollagen).

Extra anpassningar

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Lärare uppger i intervju att de har många elever i sina klasser som är i behov av extra anpassningar för att klara målen. De säger att elevernas behov av extra anpassningar är identifierade och skrivs in i skolans digitala system, men att de inte kan ge alla elever de extra anpassningar som de behöver. Lärare säger att de inte kan genomföra de extra anpassningarna på grund av personalbrist och på grund av att de inte har lokaler som möjliggör genomförandet av flera extra anpassningar. De säger att de har upp till åtta elever per klass som är i behov av en till en undervisning eller som behöver ha individuella instruktioner och att det blir stökigt när lärarna inte kan hjälpa eleverna. Lärarna säger vidare att de har små lokaler och att de inte har tillräckligt med grupprum. På fråga hur många elever som inte får de extra anpassningar de behöver svarar lärarna att ungefär hälften av de elever som behöver extra anpassningar inte får det och att det rör sig om ett par elever per klass.

Intervjuade representanter från elevhälsan säger att de känner igen lärarnas beskrivning av att de inte kan ge eleverna alla de extra anpassningar som är

identifierade och beskrivna i skolans digitala system. De säger att det kan vara svårt att ge de extra anpassningarna i praktiken på grund av skolans lokaler, men även på grund av personalfrånvaro. De säger att det exempelvis kan vara bestämt att lärare ska arbeta i tvåläraresystem med färdighetsträning för vissa elever som en extra anpassning, men att det på grund av frånvaro inte har blivit av. Representanter från elevhälsan säger vidare att det finns elever som behöver undervisning i nivågrupperingar, men att det inte är möjligt på grund av att skolan inte har tillräckligt med grupperum.

Rektorn uppger i intervju att lärarna nog generellt upplever att de har svårt att räkna till, men att de arbetar med att "bredda basen" och jobbar med tvåläraresystem för att skapa förutsättningar för att ge extra anpassningar. Rektorn säger att hen känner igen beskrivningen från lärarna att de inte kan ge extra anpassningar i den grad eleverna behöver, men säger att hen upplever att lärarna blir bättre på att möta elevernas behov framförallt genom deras utvecklingsarbete med tillgängliga lärmiljöer. Rektorn säger vidare att hen känner igen beskrivningar kring att lokalerna inte är tillräckliga för att ge de extra anpassningarna till eleverna och säger att det är ett problem som de har lyft till huvudmannen. Rektorn säger att de hade kunnat lösa de extra anpassningarna annorlunda om de haft andra lokaler, men att det nu får göra det bästa möjliga av situationen. På fråga vad skolan skulle behöva för att kunna ge de extra anpassningar som eleverna behöver svarar rektorn att de skulle behöva ha rätt personal med rätt utbildning samt att de skulle behöva lösa lokalfrågan. Hen säger att de behöver få stöd från huvudmannen för att skapa bättre förutsättningar för eleverna och deras skolmiljö. Rektorn säger vidare att hen tycker att lärare har möjlighet att ge de extra anpassningar som eleverna behöver utifrån att lärarna arbetar i tvåläraresystem och att specialpedagoger och elevhälsoteamet (EHT) är inkopplade, men att den fysiska miljön sätter vissa begränsningar. Hen säger dock att det är tillräckligt utifrån de förutsättningar de har och att de gör så mycket de kan.

Rättslig reglering

Av 3 kap. 5 § skollagen framgår att om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller 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 eller de kravnivåer som gäller, och inte annat följer av 7 §, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att elever i behov av stöd i form av extra anpassningar inte alltid ges sådant stöd. Även om rektorn i intervju uppger att hen tycker att lärare har möjlighet att ge de extra anpassningar som eleverna behöver utifrån de förutsättningar de har på skolan, framgår av intervjuer med såväl lärare som personal från elevhälsan att alla elever inte ges de extra anpassningar de är i behov av.

Särskilt stöd

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Lärare uppger i intervju att det är de som, tillsammans med specialpedagog, skriver åtgärdsprogram med vilka behov eleverna har och vilka stödinsatser som ska ges till eleverna. Lärare säger att eftersom de vet att det inte kommer att göras något åt vissa av elevernas behov skriver de inte in de behoven i åtgärdsprogrammen. Lärarna ger exempel på att det kan handla om elever som behöver en till en undervisning, individuella instruktioner eller elever som är nyanlända och behöver språkstöd. En lärare uppger att hen bara skriver in de åtgärder som hen kan erbjuda och genomföra. På fråga om det innebär att åtgärderna som anges i åtgärdsprogrammen inte är grundade i elevernas behov utan i vad lärarna kan erbjuda svarar flera lärare att det stämmer och att det är precis så det är. Lärare uppger vidare att de har elever som behöver gå i särskild undervisningsgrupp, men eftersom de vet att det inte är möjligt skriver de inte de behoven och åtgärderna i åtgärdsprogrammen. På fråga om det innebär att elever kan behöva mer eller andra åtgärder än vad som skrivs i åtgärdsprogrammet svarar flera lärare ja. Lärare uppger att de åtgärder som anges i aktuella åtgärdsprogram inte är tillräckliga. En lärare uppger att specialpedagogen har sagt att de inte kan genomföra vissa åtgärder och att det därför finns en begränsning i vilka behov de kan skriva i åtgärdsprogrammen. Läraren säger vidare att elever kan behöva andra åtgärder, men att de måste skriva de åtgärder som skolan kan ge. Lärare uppger vidare att rektorn känner till att det finns elever som behöver undervisning i särskild undervisningsgrupp som en särskild stödinsats, men att de har fått svar att den gruppen är full och att de behöver vänta på utredning från BUP och habiliteringen för att elever ska få plats i särskild undervisningsgrupp.

Representanter från elevhälsan uppger att de känner igen lärarnas beskrivning av att de inte alltid skriver in elevernas behov i åtgärdsprogram utan att de istället skriver de åtgärder som skolan kan ge. En representant från elevhälsan säger att de ska upprätta åtgärdsprogram utifrån vad eleverna behöver och att vad de kan ge inte ska styra, men att det kan kännas meningslöst att i åtgärdsprogrammen skriva vissa åtgärder som de inte kan erbjuda. Hen säger vidare att eftersom de har en skyldighet att skriva fram de åtgärder som behövs blir det tydligt att de inte kan erbjuda vissa saker. En representant från elevhälsan säger att de upprättar åtgärdsprogram utifrån behoven och inte utifrån vad de praktiskt kan tillgodose. Elevhälsopersonal uppger att det finns elever som är i behov av speciallärarinsatser och säger att skolan har sökt personal, men inte fått in rätt kompetens. De säger vidare att det absolut finns elever som är i behov av åtgärder som skolan inte kan ge, såsom lästräning för elever i årskurs 1 som ska fortsätta i årskurs 2 och 3, elever som behöver särskilt stöd i form av matematikstöd och elever som behöver läsa "intensivsvenska".

När rektorn får bemöta att lärare uttryckt att de känner sig låsta i att endast skriva insatser i åtgärdsprogram som de själva kan tillgodose, svarar rektor att de inte ska skriva ner särskilt stöd eller extra anpassningar som de inte kan genomföra. Hen säger att de måste förhålla sig till den verklighet de har att jobba med, men säger att lärare

inte har sagt att de behöver något annat än det de kan göra, utan att det snarare handlar om att lärare vill göra mer. Rektorn säger vidare att de har startat "studion" och "flexgrupp" för att tillmötesgå elevernas behov av särskilt stöd. När rektorn får bemöta att det, i vissa åtgärdsprogram, framgår en skillnad mellan elevernas behov och stödinsats säger rektorn att de kanske måste titta på hur man skriver åtgärdsprogram och hur behoven ser ut och hur de möter dem. Hen säger att de nog behöver bli skarpare i hur de skriver åtgärdsprogram i förhållande till hur elevernas behov ser ut och i förhållande till de möjligheter de har. Hen säger att hen hör att det finns ett "glapp" mellan framskrivet behov och det som faktiskt ges samt att det kan vara så att stödbehovet inte är framskrivet på rätt sätt. Rektorn säger vidare att det säkert finns elever som är i behov av undervisning av speciallärare. Hen säger att de sökte speciallärare inför det här läsåret, men att de inte fick behöriga speciallärare. När rektorn får bemöta att lärare uttryckt att de inte kan skriva fram speciallärarinsatser som en åtgärd i åtgärdsprogram då de inte har tillgång till speciallärare, svarar rektor att det stämmer till en viss del och att det är svårt att skriva fram en åtgärd som de inte har i nuläget. Rektorn uppger vidare att de kan hamna i vissa begränsningar där elevernas behov av särskilt stöd är större än vad de kan tillgodose, exempelvis att elever behöver undervisning i mindre sammanhang och inte kan erbjudas plats i särskild undervisningsgrupp på grund av lokalbrist.

Uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogram

Skolinspektionen har tagit del av skolenhetens samtliga åtgärdsprogram som sammanlagt uppgår till 10 stycken. I inget av dessa åtgärdsprogrammen anges när uppföljning ska ske eller vem som är ansvarig för uppföljningen.

Lärare säger att det av åtgärdsprogrammen framgår när de ska utvärderas, men inte när de ska följas upp. Elevhälsopersonal uppger att det i åtgärdsprogrammen bara framgår datum för utvärdering. De säger att de inte har lagt så mycket vikt vid uppföljning utan att de tänkt att det är samma sak, men att det kan vara fel.

Rektorn uppger att åtgärdsprogrammen skrivs på sex till åtta veckor och att det sedan ska ske en uppföljning som görs av specialpedagog och lärare och därefter fattas nya beslut om åtgärdsprogrammen ska skrivas om. På uppgift om att det inte anges i åtgärdsprogrammen när uppföljning ska ske och vem som ska göra den säger rektorn att de behöver titta på det. Hen säger att hen har god kontakt med specialpedagogen och att rektorn inte är orolig för att uppföljning inte görs, men att det såklart ska framgå i åtgärdsprogrammen.

Rättslig reglering

Av 3 kap. 7 § skollagen framgår att om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövligt. Av 3 kap. 9 § skollagen framgår vidare att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett

åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Enligt 3 kap. 9 § skollagen ska det vidare av åtgärdsprogrammet framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen.

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns brister i arbetet med särskilt stöd på Andersbergsskolan 1-3. Skolinspektionens utredning visar att elevers faktiska behov av särskilt stöd inte alltid framgår av åtgärdsprogrammen och att de stödinsatser som beslutas i elevers åtgärdsprogram inte alltid motsvarar de behov av särskilt stöd som eleverna har. Behoven och åtgärderna i dessa åtgärdsprogram skrivs istället utifrån vad skolan kan erbjuda och inte utifrån elevernas identifierade behov av särskilt stöd.

Utredningen visar även att aktuella åtgärdsprogram har uppgifter om när åtgärderna ska utvärderas och vem som ska ansvara för utvärderingen, men att de saknar uppgifter om när åtgärder ska följas upp och vem som är ansvarig för uppföljningen.

Skolinspektionen vill i detta sammanhang upplysa om att med uppföljning avses den ansvariga skolpersonalens kontinuerliga arbete med att följa upp åtgärdsprogrammet i vardagen för att säkerställa att åtgärderna vidtas i praktiken. En utvärdering är en mer systematisk analys och helhetsbedömning av hur målen har uppnåtts och av hur åtgärderna har fungerat. Vid en utvärdering finns det möjlighet att se om skolan eventuellt behöver förändra stödåtgärderna. Åtgärdsprogrammet ska vara ett verktyg för skolan i arbetet med att tillgodose elevernas behov av särskilt stöd.

Åtgärdsprogrammen behöver därför innehålla information om när såväl uppföljning som utvärdering ska genomföras och vem som ansvarar för uppföljningen respektive utvärderingen.

Val av ingripande

Skolinspektionen får 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 (26 kap. 10 § skollagen).

Halmstad kommuns verksamhet vid Andersbergsskolan 1-3 uppfyller inte författningarnas krav vad gäller extra anpassningar och särskilt stöd. Det finns därför skäl att förelägga Halmstad kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

Beslutet har fattats av Viveka Berglund.

Carolin Backlund har varit föredragande i ärendet.