



# **Utredningsrapport: Granskning av Malmö stad arbete avseende särskilt stöd**

Upprättandedatum: 2022-10-14

Grundskoleförvaltningen

Avdelning Samordning och stöd

## Bakgrund

### Uppdrag

Grundskoleförvaltning har fått i uppdrag av grundskolenämnden att granska Malmö stads arbete avseende särskilt stöd. Bakgrunden är ett nämndinitiativ som inkom 2022-05-24 från John Eklöf (M). Denna utredning utgår således från följande nämndbeslut:

- *att grundskoleförvaltningen ges i uppdrag att utreda Sorgenfriskolans historiska hantering av elever som varit föremål för särskilt stöd och placering i särskild undervisningsgrupp och att utredningen skriftligen presenteras för grundskolenämnden i enlighet med nämndinitiativets intentioner*
- *att grundskoleförvaltningen utöver befintligt uppdrag även ska utreda hur skollagen efterlevs på samtliga skolor där elever är i behov av särskilt stöd, i synnerhet de elever som placeras i särskilda undervisningsgrupper.*

### Juridiska utgångspunkter

Grundskoleförvaltningen har fått i uppdrag att undersöka hur skollagen efterlevs på Malmö stads grundskolor där elever är i behov av särskilt stöd. Det är därmed lämpligt att inleda med en sammanhangsmarkering utifrån bestämmelserna i skollagen gällande arbetet med särskilt stöd. Nedanstående information är hämtad från *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (2022)*.

Skollagen reglerar att skolan har till uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Skolan ska ta hänsyn till alla elever och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolan har således ett kompensatoriskt uppdrag.

Om en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås, eller de kravnivåer som gäller, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om detta inte räcker, eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana extra anpassningar inte skulle vara tillräckliga, görs en anmälan till rektorn. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd utreds skyndsamt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart att det inte behövs.

Om eleven ska ges särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas, i vilket det ska framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och när åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Insatser som är att betrakta som särskilt stöd är till exempel placering i särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning, anpassad studiegång och mer omfattande och varaktig studiehandledning på modersmålet (Skolverket 2022).

## Tillvägagångsätt

En utredning om efterlevnaden av skollagen på samtliga grundskolor i en kommun kräver, av naturliga skäl, att skolorna involveras. Utifrån utredningens begränsade tidsram, och för att undvika att i alltför stor utsträckning belasta skolorna, har vissa avgränsningar gjorts. Utredningen baseras på en i huvudsak kvantitativ undersökning kring beslut och beslutsunderlag kopplade till arbetet med särskilt stöd, och vissa kompletterande kvalitativa underlag. Vad gäller Sorgenfriskolans historiska arbete med särskilt stöd har utredningen strävat efter att samla in såväl kvantitativa som kvalitativa underlag.

För att ta sig an dessa uppdrag har grundskoleförvaltningen begärt in data från samtliga grundskolor och grundsärskolor i Malmö stad. De frågeställningar som har ställts gäller antal beslut om åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd, samt hur många av dessa beslut som innebar stödåtgärden anpassad studiegång, enskild undervisning respektive placering i särskild undervisningsgrupp. Vidare tillfrågades skolorna om det fanns elever med stödåtgärden särskild undervisningsgrupp utan beslut om åtgärdsprogram (och i så fall hur många), samt om det fanns elever med beslut om åtgärdsprogram utan att en utredning av en elevs behov av särskilt stöd har genomförts (och i så fall hur många). Skolorna ombads besvara dessa frågeställningar med utgångspunkt i data från läsåret 2021/2022. Samtliga grundskolor och grundsärskolor i Malmö stad har besvarat frågeställningarna.

För att utreda Sorgenfriskolans historiska arbete med särskilt stöd har olika metoder använts. Sorgenfriskolan har mottagit samma begäran av data som resterande skolor, dock utifrån tidsperioden läsåret 2013/2014 till och med läsåret 2021/2022. Vidare har en dialog förts med den rektor som ansvarade för skolan under 2012–2022 angående skolans lokala särskilda undervisningsgrupp. Kontakt har också tagits med nuvarande rektor utifrån inlämnade data. Utöver detta har en historisk tillbakablick av listor för tilläggsbelopp och ansökningar om stöd från grundskoleförvaltningens centrala elevhälsa genomförts. Avslutningsvis har Skolinspektionens ärende i samband med den riktade tillsynen mot Sorgenfriskolan 2020–2021 setts över, såväl som de underlag som låg till grund för myndighetens utredning och beslut.

Resultatet som presenteras i utredningen kommer att ställas i relation till beskrivande statistik om särskilt stöd i grundskolan<sup>1</sup> som Skolverket tar fram varje år. Denna statistik ingår i Sveriges officiella statistik och har begärts in från huvudmän via Statistiska centralbyrån. Den senaste publikationen gäller läsåret 2021/2022, och baseras på 1 100 000 elever i grundskolan. Det bedöms på så sätt intressant att, inom ramen för detta uppdrag, göra jämförelser med grundskoleförvaltningens data från Malmö stads grundskolor. Det är dock viktigt att förtydliga att de resultat som presenteras i grundskoleförvaltningens utredning omfattar antal åtgärdsprogram, medan Skolverkets statistik omfattar antalet elever med åtgärdsprogram. Det kan vara så att skolor, under angiven tidsperiod, har upprättat ett åtgärdsprogram för en elev, för att därefter avsluta detta och upprätta ett nytt. Detta leder till att det troligtvis finns ett större antal åtgärdsprogram totalt sett än antal elever med åtgärdsprogram. På så sätt ligger de procentsatser som presenteras i grundskoleförvaltningens utredning högre än de procentsatser som presenteras i Skolverkets nationella statistik.

---

<sup>1</sup> Läs mer här: [Särskilt stöd i grundskolan – läsåret 2021/22 - Skolverket](#)

## Resultat

I denna del av rapporten kommer utredningens resultat att presenteras. Avsnitten inleds med en hänvisning till bestämmelserna i skollagen och rekommendationerna i Skolverkets *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*, därefter följer presentation av insamlade data och analys av dessa. Efter detta presenteras resultat och analys av utredning kring Sorgenfriskolan.

### Skolornas arbete med beslut om åtgärdsprogram

Ett åtgärdsprogram ska upprättas för en elev som skolan bedömer är i behov av särskilt stöd, vilket ska dokumenteras skriftligt. Detta är särskilt viktigt då ett beslut om att upprätta åtgärdsprogram, eller att inte upprätta ett åtgärdsprogram, kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Åtgärdsprogrammet ska vara ett redskap för skolpersonal i arbetet med att stödja en elev i behov av särskilt stöd. Åtgärdsprogrammet är även en skriftlig bekräftelse på att eleven är i behov av särskilt stöd och vilka stödåtgärder som ska sättas in. Med andra ord är åtgärdsprogrammet ett viktigt dokument ur ett rättssäkerhets- och likvärdighetsperspektiv.

Enligt Skolverkets nationella statistik omfattas 5,8% av eleverna i grundskolan av ett beslut om åtgärdsprogram under läsåret 2021/2022. Grundskoleförvaltningens utredning visar att 3339 beslut om åtgärdsprogram fattades under samma läsår i Malmös grundskolor (totalt 35 372 elever), vilket motsvarar 9 % i relation till elevantalet<sup>2</sup>. Resultat för grundskolorna i Malmö stad är några procentenheter högre än Skolverkets resultat. Återigen bör man ha i åtanke att de nationella siffrorna beskriver hur många procent av eleverna som omfattas av åtgärdsprogram, medan siffrorna i denna utredning beskriver antal åtgärdsprogram i relation till elevantalet. Då skolor kan ha inkluderat flera åtgärdsprogram för samma elev (avslutade och pågående) uppstår en felmarginal i jämförelsen. Det är därmed naturligt att procentsatserna i denna utredning är högre än procentsatserna i Skolverkets statistik. En del skolor har dock avvikande höga antal åtgärdsprogram under angiven tidsperiod. För att förstå bakgrunden till detta, och därmed få en bättre uppfattning av skolornas arbete med särskilt stöd, har dessa skolor kontaktats med kompletterande frågor. Nedan sammanfattas skolornas svar i fem punkter:

- *Skolan genomför täta uppföljningar av beslut om åtgärdsprogram (var 6:e – 8:e vecka).* Det är inte reglerat i skollagen hur ofta särskilt stöd och beslut om åtgärdsprogram ska följas upp och utvärderas, utan det är upp till skolan att hitta lämpliga rutiner för detta. Regelbundna och täta uppföljningar kan med andra ord vara en orsak till ett högt antal åtgärdsprogram, utan att det tyder på bristande efterlevnad av skollagen.
- *Skolan fattar beslut om åtgärdsprogram för stödinsatser för nyanlända* Enstaka skolor fattar beslut om åtgärdsprogram för stödinsatser för nyanlända. Detta är inte en åtgärd inom särskilt stöd enligt skollagen och kräver således inte ett beslut om åtgärdsprogram. Skolorna i fråga har korrigerat detta i rutinerna inför innevarande läsår.
- *Skolan fattar beslut om åtgärdsprogram för studiehandledning på modersmålet* Studiehandledning kan vara en stödinsats för nyanlända elever i högstadiet, annars är det en stödinsats i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. I kontakt med skolorna

---

<sup>2</sup> På Kommunikationsskolan och Rönnen resursskola ska samtliga elever ha åtgärdsprogram. Antalet åtgärdsprogram ska vara därav vara höga. Även om dessa skolor exkluderas ligger procentsatsen på 9%.

beskrivs en oro för att missa att fatta beslut om åtgärdsprogram när insatsen går över från extra anpassningar till särskilt stöd. För att säkerställa att elever inte ”faller mellan stolarna” fattas beslut om åtgärdsprogram då det är väl förankrat hos lärarna med regelbundna uppföljningar och utvärderingar<sup>3</sup>.

- *Skolan fattar separata beslut utöver (eller i stället för) beslut om åtgärdsprogram*  
Det har kommit till utredningens kännedom att en del skolor fattar *separata beslut för stödåtgärden* utöver (eller i stället för) beslut om åtgärdsprogram. Lagstiftningen är tydlig med att stödåtgärder inom särskilt stöd ska beslutas i ett åtgärdsprogram, och kräver således inte separata beslut. Utredningen visar dock att det råder en oklarhet i förvaltningen om vad som gäller kring separata beslut.
- *Skolan har en central särskild undervisningsgrupp*  
Samtliga elever som är placerade i centrala särskilda undervisningsgrupper *ska* ha ett åtgärdsprogram. Skolenheter som har centrala särskilda undervisningsgrupper (samt vissa specialiserade lärmiljöer) har därmed ett högre antal åtgärdsprogram.

Utöver ovanstående punkter är det viktigt att betona att högt antal beslut om åtgärdsprogram inte per automatik betyder att skolan brister i sitt arbete med särskilt stöd. Tvärtom kan det vara så att skolan är skicklig på att identifiera och utreda elever i behov av särskilt stöd. I linje med detta är det högst relevant att även belysa att det finns skolor som sticker ut avseende särskilt lågt antal åtgärdsprogram. Det som genast blir tydligt är att de skolor som har mycket lågt antal beslut om åtgärdsprogram under angiven tidsperiod är skolor som *inte* har central särskild undervisningsgrupp, grundsärskola eller annan specialiserad lärmiljö lokaliserad på skolan.

### **Skolornas arbete med utredning av en elevs behov av särskilt stöd**

Ett åtgärdsprogram ska föregås av en utredning av en elevs behov av särskilt stöd<sup>4</sup>. Skolorna har därför tillfrågats *hurvida det finns elever med beslut om åtgärdsprogram utan en utredning av en elevs behov av särskilt stöd*. Totalt sextionio skolor svarade nekande, medan sju skolor svarade jakande. Då detta är synnerligen allvarligt kontaktades dessa sju skolor på nytt och ombads ge en bakgrund till deras svar. Nedan sammanfattas skolornas svar i tre punkter:

- *Bristande rutiner och/eller kunskap*  
Den vanligaste orsaken till att beslutsunderlag (det vill säga utredning om särskilt stöd) saknas är bristande rutiner och/eller kunskap i arbetet med särskilt stöd på skolnivå. Det kan handla om otydlighet kring skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd, eller att man ”har för bråttom” och fattar beslut om åtgärdsprogram direkt, i stället för att första arbeta med extra anpassningar och därefter genomföra en utredning om särskilt stöd. Det kan även röra sig om bristande rutiner kring diarieföring.
- *Förutsättningar kopplade till arbetsmiljö*  
En skola uppger att avsaknaden av vissa utredningar beror på personal- och tidsbrist bland lärare, elevhälsoteam och ledning. Skolan uppger att man under angiven tidsperiod saknade förutsättningar att utföra dokumentationsuppdraget fullt ut på grund av hög arbetsbelastning. Detta har även lyfts av andra skolor under utredningens gång.

---

<sup>3</sup> I samtal med skolor framhålls även att huvudmannens stöd inte täcker den omfattning av studiehjälp på modersmålet som eleverna är i behov av. Särskilt stöd ska möta eleverns behov, både utifrån omfattning och varaktighet.

<sup>4</sup> Skollagen 3. Kap. 7 §

- *Hörselnedsättning eller medicinska tillstånd*

En skola meddelar att det är elever med antingen hörselnedsättningar eller andra medicinska orsaker där läkarintyg ligger som underlag som har åtgärdsprogram utan en utredning om särskilt stöd. Här kan utredningen konstatera bristande kunskap om lagstiftningen gällande åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram upprättas endast för elever som riskerar att inte nå målen och där en utredning visar att eleven är i behov av särskilt stöd. Elever med till exempel hörselnedsättningar eller andra medicinska orsaker kan vara i behov av stödsatser så som exempelvis en elevassistent utan att detta räknas som ett särskilt stöd. Därmed krävs inte utredning om särskilt stöd eller beslut om åtgärdsprogram.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att avsaknaden av beslutsunderlag (det vill säga utredning av en elevs behov av särskilt stöd) kan härledas till bristande rutiner och/eller kunskap kring med särskilt stöd samt (i enstaka fall) bristande förutsättningar för skolpersonal. Resultatet visar dock att en överhängande majoritet av skolorna (totalt 69 av 76) uppger att alla elever med beslut om åtgärdsprogram har beslutsunderlag i enlighet med skollagen.

### **Beslut om åtgärdsprogram med stödåtgärden anpassad studiegång**

Om det särskilda stödet inte *i rimlig grad* kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut om anpassad studiegång fattas. Detta innebär avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen<sup>5</sup>. Åtgärden får endast sättas in när annat stöd för eleven inte kan tillgodose elevens behov, och ska därav användas med stor försiktighet.

Anpassad studiegång är, som beskrivet ovan, en ingripande åtgärd och därmed högst relevant att belysa inom ramen för detta uppdrag. Enligt Skolverket har 1,2% av eleverna i grundskolan anpassad studiegång under läsåret 2021/2022. Resultatet i grundskoleförvaltningens utredning visar att 444 åtgärdsprogram med stödåtgärden anpassad studiegång har upprättats under samma läsår, vilket motsvarar 1% i relation till totalt elevantal. Detta ligger således i linje med den nationella statistiken. På skolnivå ligger de flesta av skolorna på 0–3%.

Det finns dock några skolor som sticker ut med särskilt höga antal åtgärdsprogram med stödåtgärden anpassad studiegång. En skola som kontaktas till följd av detta uppger att de förnyar dessa åtgärdsprogram varje termin. Detta varken krävs av, eller strider mot, skollagen. Vidare redovisas högt antal beslut om anpassad studiegång i en av grundskoleförvaltningens verksamheter för elever i behov av särskilt stöd. I kontakt med skolan framkommer det att många elever har haft hög frånvaro på sin tidigare skola och att de därmed inte är redo för hela skoldagar direkt från starten. Vissa elever har ett stort stresspåslag och behöver inledningsvis trappa upp långsamt, samt ha tid för regelbunden återhämtning. Utredningen kan således inte, utifrån inhämtade data, identifiera några brister avseende arbetet med anpassad studiegång.

### **Beslut om åtgärdsprogram med stödåtgärden särskild undervisningsgrupp**

Om det finns särskilda skäl, får rektor fatta beslut om att särskilt stöd ska ges i en annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som elev normalt hör till<sup>6</sup>. Det är enligt skollagen viktigt att beslut om placering i särskild undervisningsgrupp inte är mer ingripande än nödvändigt. Placeringen ska ses som en lösning när alternativet att låta eleven gå kvar i den ordinarie undervisningsgruppen har prövats.

---

<sup>5</sup> Skollagen 3 kap. 12 §

<sup>6</sup> Skollagen 3 kap. 11 §

Vad gäller *särskilda undervisningsgrupper* visar Skolverkets nationella siffror att totalt 1,2% av eleverna i grundskolan läsåret 2021/2022 får särskilt stöd i särskild undervisningsgrupp. Resultatet i grundskoleförvaltningens utredning visar att totalt 517 beslut om åtgärdsprogram med stödåtgärden särskild undervisningsgrupp fattades under samma läsår, vilket motsvarar 1% i relation till elevantalet. Även här ligger Malmö stads statistik i linje med Skolverkets statistik.

Spridningen på skolnivå varierar mellan 0% och 12%. Vid närmare analys blir det tydligt att de skolor som har många åtgärdsprogram med stödåtgärden särskild undervisningsgrupp i relation till elevantalet är skolor som har centrala särskilda undervisningsgrupper lokaliserade på skolan. Dessa skolor har per automatik många åtgärdsprogram med denna stödåtgärd, då dess elever *ska* ha det. Andra skolor som avviker i detta avseende har grundsärskola.

### **Elever i särskild undervisningsgrupp utan ett beslut om åtgärdsprogram**

Som tidigare beskrivet ska alla elever som får sin undervisning i särskild undervisningsgrupp ha ett beslut om åtgärdsprogram enligt skollagen. Alla skolor ombads därav besvara frågan *hurvida de, under läsåret 2021/2022, hade elever som gick i en särskild undervisningsgrupp utan att ett åtgärdsprogram har utarbetats*. Totalt sjuttiotre skolor svarade nekande på denna frågeställning, medan tre skolor svarar jakande. Beslut om åtgärdsprogram är ett pedagogiskt instrument för planering och samarbete mellan lärare, annan skolpersonal, eleven och vårdnadshavare samt för uppföljning och utvärdering. Avsaknaden av ett beslut är dessutom problematisk utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, då stödåtgärden inte kan överklagas. För att förstå bakgrunden till skolornas svar kontaktades de tre skolorna med kompletterande frågor.

Efter kontakt med skolorna kan utredningen konstatera att skolorna i viss mån brister i deras förståelse av begreppet särskild undervisningsgrupp enligt lagens mening. Skolorna använder begreppet *ett mindre sammanhang* när de beskriver hur de har organiserat undervisningen för specifika elever utifrån olika behov. Att organisera i mindre grupper inom klassen kan inte likställas med beslutet *särskild undervisningsgrupp* i enlighet med bestämmelserna om särskilt stöd i skollagen. Det som skolorna beskriver i sina svar är ledning och stimulans eller i vissa fall extra anpassningar, där ett beslut om åtgärdsprogram inte krävs. Utredningen kan därav identifiera en brist avseende förståelsen för begreppet *särskild undervisningsgrupp* i lagens mening. Däremot finner utredningen inga skäl att anta att elever har placerats i särskild undervisningsgrupp utan beslut och beslutsunderlag.

### **Sorgenfriskolans historiska hantering av elever som varit föremål för särskilt stöd**

För att få en förståelse av Sorgenfriskolans historiska arbete med särskilt stöd kontaktas skolans tidigare rektor som var ansvarig från år 2012 och framåt. I dialog med den tidigare rektorn på Sorgenfriskolan framkommer följande uppgifter:

Fram till år 2013 tillhörde Sorgenfriskolan stadsdelen Södra Innerstaden. Vid denna tidpunkt var *Lilla skolan* lokaliserad på Sorgenfriskolan, en särskild undervisningsgrupp för de fyra skolor som ingick i den dåvarande stadsdelen. I samband med införandet av den nya stadsdelsorganisationen började *Lilla skolan* ta emot elever från hela Malmö. År 2016 togs ett förvaltningsbeslut om att centralisera *Lilla skolan*. Utöver *Lilla skolan* fanns även två andra särskilda undervisningsgrupper i Sorgenfriskolans lokaler för elever från olika skolor, varav åtminstone en hade elever med autism som målgrupp. Dessa två verksamheter flyttade senare till andra skolor med bättre lokalmässiga

förutsättningar. Utöver detta fanns även en lokal särskild undervisningsgrupp för skolans egna elever. Den tidigare rektorn berättar att den lokala särskilda undervisningsgruppen bestod av cirka 3–5 elever åt gången. Alla elever utgick från sin klass och fick undervisning i den särskilda undervisningsgruppen i vissa ämnen. Det var därav sällan som alla elever var där samtidigt. Den tidigare rektorn beskriver att det huvudsakligen var högstadiееlever som fick delar av sin undervisning i den lokala särskilda undervisningsgruppen, samt enstaka elever i mellanstadiet.

Vissa elever som tillfälligt fick undervisning i den särskilda undervisningsgruppen placerades där som disciplinär åtgärd i enlighet med 5 kap. skollagen. Dessa elever hade inte beslut om åtgärdsprogram, enligt bestämmelserna i skollagen<sup>7</sup>. Skolans tidigare rektor uppger att det var vanligt förekommande under denna tid med elever som på olika sätt störde ordningen i klassrummet, och att en omplacering inom skolenheten behövdes för att kunna säkerställa trygghet och studiero för övriga elever. Elever som fick delar av sin undervisning i den särskilda undervisningsgruppen som disciplinär åtgärd hade inga kognitiva svårigheter, utan var i behov av placeringen utifrån sociala skäl. Skolans tidigare rektor förklarar att dessa elever var placerade under cirka 1–4 veckor.

Även elever i behov av särskilt stöd<sup>8</sup> placerades i den särskilda undervisningsgruppen. Inför placering ansvarade specialpedagogen för att en pedagogisk kartläggning och utredning om särskilt stöd togs fram, därefter fattade rektor beslut om åtgärdsprogram. Skolans tidigare rektor tydliggör att alla elever som placerades i den lokala särskilda undervisningsgruppen utifrån behov av särskilt stöd hade beslut och beslutsunderlag. I samband med detta hölls ett informationsmöte med elev och vårdnadshavare. Det fanns tydliga rutiner för uppföljning och utvärdering av beslut och placering i särskild undervisningsgrupp. Den tidigare rektorn framhåller att skolan strävade efter öka elevens och vårdnadshavares delaktighet, och att inkludera dem i arbetet.

Skolans tidigare rektor uppger att det enbart var lärare som undervisade eleverna i den lokala särskilda undervisningsgruppen. Flera elever hade elevassistenter, men dessa var mer inkopplade för att ge stöd till eleverna ur ett socialt perspektiv. När schemat lades inför varje läsår fanns alltid lärare som inte blev fullt utlagda. I inhämtade timplaner och tjänstefördelning kan utredningen bekräfta att det fanns resurstid avsatt. Den tidigare rektorn berättar att resurstiden prioriterades för den särskilda undervisningsgruppen, då *Lilla skolan* och verksamheterna för elever med autism hade egen personal.

Den lokala särskilda undervisningsgruppen lades ner under 2017–2018. Behovet av en särskild undervisningsgrupp för elever till följd av sociala och disciplinära skäl avtog, och elever i behov av särskilt stöd fick sina behov tillgodosedda inom ramen för ordinarie undervisning med hjälp av speciallärare. Vid enstaka tillfällen ansökte skolan om stöd från grundskoleförvaltningens centrala elevhälsa, och vissa elever placerades i de centralt organiserade särskilda undervisningsgrupperna. År 2019 ansöker skolan om stöd för att kunna organisera en lokal verksamhet för elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Detta resulterade i *Flexhuset* där elever kunde få undervisning under hela, eller delar av, skoldagen.

*Slut på sammanfattning av dialog med tidigare rektor.*

---

<sup>7</sup> Skollagen 5. kap. §12. Om rektorn beslutar att en elev ska ges enskild undervisning eller undervisning i en särskild undervisningsgrupp som en disciplinär åtgärd måste de förutsättningar som krävs för att en elev ska kunna få sådan undervisning som särskilt stöd inte vara uppfyllda. Eleven behöver alltså inte ha ett åtgärdsprogram, och det måste inte finnas särskilda skäl kopplade till ett stödbehov.

<sup>8</sup> Skollagen 3 kap. §11



Under 2020/2021 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn mot Sorgenfriskolan. I Skolinspektionens beslut konstaterades ett antal brister i verksamheten. Brister identifierades inom områdena *Undervisning och lärande* samt *Extra anpassningar och särskilt stöd*. I sitt första beslut 2021-03-11 skriver myndigheten att utredningen bland annat visade att:

- att alla elever i behov av extra anpassningar inte får det stöd som de behöver<sup>9</sup>, samt
- att elevers behov av särskilt stöd inte alltid utreds skyndsamt<sup>10</sup>

I Skolinspektionens motivering till föreläggande avseende extra anpassningar framgår det att bristen handlar om lärarnas kompetens och förmåga, klassernas sammansättning (stora elevgrupper i förhållande till antal lärare och resurspersoner), samt lokalernas storlek och utformning. Brister avseende skyndsamt utredning av särskilt stöd kopplas till personal- och tidsbrist i elevhälsoteamet samt bristfällig återkoppling mellan elevhälsoteam och lärare. Den 9 september 2021 redovisade huvudmannen vidtagna åtgärder på skolan med anledning av påtalade brister. I detta svar framkommer det att rektorn, sedan myndighetens beslut, har sett över organisationen för att säkerställa förutsättningar för lärarna att ge elever stöd i form av extra anpassningar. Det gäller bland annat dokumentering av extra anpassningar, ökat stöd till lärare och resurspersoner samt framtagande av en struktur för regelbunden uppföljning. Vad gäller arbetet med utredningar om särskilt stöd framgår det att skolan har tagit fram en struktur i elevhälsoplanen, vilket har lett till att ärendegången och återkopplingen från elevhälsoteamet blivit tydligare. Skolan lyfter fram att användningen av ett digitalt system, där underlagen kopplat till särskilt stöd dokumenteras, underlättar arbetet. Rektorn följer regelbundet upp elevhälsoteamets arbete med särskilt stöd. Skolinspektionen skriver i sitt andra beslut 2021-11-01 att man, mot bakgrund av redovisningen och genomförda intervjuer, bedömer att huvudmannen har vidtagit sådana åtgärder att bristerna avseende extra anpassningar och särskilt stöd får anses avhjälpna. Skolinspektionen avslutar därmed tillsynen.

Det är viktigt, inom ramen för detta uppdrag, att notera att Skolinspektionen fann brister avseende arbetet som ska ske *innan* en elev ges särskilt stöd, och inte arbetet med särskilt stöd i sig. Av Skolinspektionens beslut framgår att inga brister funnits avseende:

- *Elever som är i behov av särskilt stöd ges stöd på det sätt och i den omfattning som utredningen har visat att de behöver*<sup>11</sup>
- *När det gäller särskilt stöd följs insatta åtgärder upp och utvärderas*<sup>12</sup>

Utredningen har, inom ramen för detta uppdrag, sett över de underlag som Skolinspektionen begärde in i samband med den riktade tillsynen mot Sorgenfriskolan. Dessa inkluderar bland annat skolans dokumenterade kvalitetsarbete, timplan och elevhälsoplan. Skolinspektionen har inte, enligt utredningens kännedom, granskat beslut eller beslutsunderlag (det vill säga åtgärdsprogram, utredningar om särskilt stöd eller uppföljningar och utvärderingar av åtgärdsprogram) i samband med tillsynen. Utöver detta har myndigheten genomfört intervjuer med lärare, övrig skolpersonal, elevhälsoteam och skolledning. Skolinspektionen genomförde, på grund av covid-19, inte några fysiska besök på Sorgenfriskolan i samband med tillsynen.

Uppgifterna i skolinspektionsärendet och den historiska tillbakablicken kan kompletteras med en nulägesbild av Sorgenfriskolans arbete med särskilt stöd. Vid granskning av skolornas arbete med elevhälsoplaner under läsåret 2022/2023 kan utredningen konstatera att Sorgenfriskolan i

---

<sup>9</sup> Skollagen 3 kap. 5 §

<sup>10</sup> Skollagen 3 kap. 7 §

<sup>11</sup> Skollagen 3 kap. 7–12 §§

<sup>12</sup> Skollagen 3 kap. 9 §

enlighet med förvaltningsbeslut har en upprättat elevhälsoplan i förvaltningens gemensamma mall, samt inom denna tagit fram ett flödesschema för ärendegången i arbetet med särskilt stöd. Utredningen kan vidare se att skolan arbetar i elevhälsans digitala systemstöd med förvaltningsgemensamma mallar för utredning om särskilt stöd, beslut om åtgärdsprogram och uppföljning samt protokollföring inom elevhälsoarbetet. Vidare mottog Sorgenfriskolan, inför denna utredning, samma frågeställningar gällande antal beslut om åtgärdsprogram som övriga grundskolor, dock utifrån perioden läsåret 2013/2014 till och med läsåret 2021/2022. Den inledande frågan gällande totalt antal åtgärdsprogram gav nedanstående resultat (se tabell). Det antal åtgärdsprogram som Sorgenfriskolan rapporterar in avviker inte från varken övriga grundskolor i Malmö stad eller i relation till Skolverkets statistik. Under läsåret 2021/2022 omfattas 31 elever av åtgärdsprogram. Det innebär att 5% av eleverna på skolan hade ett åtgärdsprogram, vilket ligger i linje med Skolverkets nationella statistik (5,8%).

Läsår	Antal upprättade åtgärdsprogram	Antal elever med åtgärdsprogram
2013/2014	35	25
2014/2015	8	7
2015/2016	8	4
2016/2017	124	Uppgift saknas
2017/2018	37	Uppgift saknas
2018/2019	77	Uppgift saknas
2019/2020	120	Uppgift saknas
2020/2021	121	Uppgift saknas
2021/2022	104	31

Vad gäller kvaliteten på beslut och beslutsunderlag har vissa stickprov gjorts. I dessa kan utredningen konstatera att Sorgenfriskolan, liksom flera andra grundskolor i Malmö stad, är i behov av ökad förståelse kring skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Det har även kommit till utredningens kännedom att Sorgenfriskolan under de senaste åren fattat *separata beslut för stödåtgärder*, utöver (eller i stället för) beslut om åtgärdsprogram. Som tidigare beskrivet är lagstiftning tydlig med att stödåtgärder inom särskilt stöd ska beslutas i ett åtgärdsprogram, och kräver således inte separata beslut. Dessa två brister är dock inte unika för Sorgenfriskolan utan genomsyrar resultatet för hela utredningen.

I samband med begäran av data inför denna utredning framkommer det att Sorgenfriskolan har stora brister i sin diarieföring. Skolan uppger att de till följd av detta inte kan ta fram efterfrågade beslut och beslutsunderlag. Skolan kan därmed inte visa att beslut och beslutsunderlag finns för de elever som under denna tidsperiod var i behov av särskilt stöd, och som har placerats i särskild undervisningsgrupp. I nedanstående tabell redovisas de enskilda beslut om åtgärdsprogram med stödåtgärden särskild undervisningsgrupp samt separata beslut som skolan rapporterar att de har kunnat lokalisera.

Läsår	Antal upprättade beslut med stödåtgärden SU-grupp
2013/2014	
2014/2015	
2015/2016	6 separata beslut
2016/2017	5 separata beslut, 1 beslut om åtgärdsprogram
2017/2018	
2018/2019	
2019/2020	
2020/2021	
2021/2022	

Utredning kan dock fastställa med säkerhet att det finns upprättade beslut och beslutsunderlag utöver de som redovisas i ovanstående tabell. Så som skolans tidigare rektor beskrev ansökte Sorgenfriskolan vid enstaka tillfällen om stöd från grundskoleförvaltningens centrala elevhälsa, och vissa elever placerades i de centralt organiserade särskilda undervisningsgrupperna. Denna uppgift bekräftas av data hämtad från Centrala specialistteamet (CST) inom Centrala elevhälsan. Vid granskning av listor med tilläggsbelopp och bedömningar genomförda av Centrala specialistteamet framkommer det att det finns flera elever från Sorgenfriskolan som under åren har erbjudits placering i de centrala särskilda undervisningsgrupperna. Inför att en elev erbjuds placering krävs beslut och beslutsunderlag (det vill säga åtgärdsprogram och utredning om en elevs behov av särskilt stöd). Dessa underlag kvalitetssäkras i samband med bedömning. Det finns därav uppgifter som visar att beslut och beslutsunderlag har upprättats för elever, även om dessa idag inte kan lokaliseras inom skolans arkiv- och diarieföring.

## Sammanfattning

Utredningens sammanfattande bedömning är att majoriteten av Malmö stads grundskolor bedriver arbete med särskilt stöd i enlighet med lagstiftningen. Denna bedömning baseras på insamlade data och kompletterande kvalitativ information från skolorna. Utredningsresultatet visar att statistiken i Malmö stads grundskolor gällande antal beslut och beslutsunderlag kopplat till arbetet med särskilt stöd generellt sett ligger i linje med Skolverkets nationella statistik. Resultatet visar även att alla elever i särskild undervisningsgrupp i Malmö stads grundskolor har beslut om åtgärdsprogram i enlighet med bestämmelserna i skollagen.

Utredningen kan trots detta identifiera vissa brister i arbetet med särskilt stöd, på såväl skolnivå som huvudmannanivå. Det handlar framför allt om bristande förståelse av extra anpassningar, särskilt stöd, och särskild undervisningsgrupp i lagens mening. Skolorna är i behov av bättre kunskap kring vilka insatser som ska betraktas som särskilt stöd, och vilka som inte ska det. Utredningen ser även att huvudmannen behöver tydliggöra riktlinjerna kring *separata beslut* i arbetet med särskilt stöd, och se över stödet kring studiehandledning på modersmålet.

En annan identifierad brist avser fall där ett beslut om åtgärdsprogram har fattats utan ett beslutsunderlag (det vill säga utredning om särskilt stöd). Totalt sju skolor har svarat att man under angiven tidsperiod har fattat beslut om åtgärdsprogram utan beslutsunderlag. Skolornas förklaringar till att detta har skett kan sammanfattas i följande punkter: bristande rutiner och/eller kunskap kring arbetet med särskilt stöd samt (i enstaka fall) bristande förutsättningar i tid för skolpersonal. Resultatet visar dock att en överhängande majoritet av skolorna (totalt 69 av 76 skolor) uppger att beslutsunderlag finns för samtliga elever med beslut om åtgärdsprogram. Ett annat viktigt resultat att lyfta fram är de tre skolor som har uppgett att det finns elever i särskild undervisningsgrupp som saknar ett beslut om åtgärdsprogram. Vid närmare analys visar det sig att skolorna har svarat på detta sätt utifrån en bristfällig förståelse för begreppet *särskild undervisningsgrupp* i lagens mening. Utredningens tolkning är dock, utifrån inhämtade data och kompletterande information, att inga elever har placerats i särskild undervisningsgrupp utan beslut och beslutsunderlag.

Grundskoleförvaltningen gavs även i uppdrag att utreda Sorgenfriskolans historiska hantering av elever som varit i behov av särskilt stöd och placering i särskild undervisningsgrupp. Inom ramen för detta har Skolinspektionens ärende kring den riktade tillsynen mot Sorgenfriskolan under 2020–2021 setts över. I sitt första beslut konstaterar Skolinspektionen att alla elever i behov av extra anpassningar inte får det stöd som de behöver, samt att utredningar om särskilt

stöd inte alltid genomförs skyndsamt. Värt att notera är att dessa brister avser skolans arbete *inför* att en elev ges särskilt stöd. Skolinspektionen fann inga brister avseende skolans arbete med särskilt stöd i sig. Vidare har en dialog förts med ansvarig rektor för Sorgenfriskolan under perioden 2012–2022. Detta har bidragit med en inblick i arbetet med den lokala särskilda undervisningsgruppen på skolan under angiven tidsperiod, som dels bestod av elever som placerades utifrån deras behov av särskilt stöd, dels av elever som placerades som en disciplinär åtgärd. Enligt den tidigare rektorn hade alla elever som utifrån behov av särskilt stöd fick delar av sin undervisning i den lokala särskilda undervisningsgruppen upprättade beslut och beslutsunderlag i enlighet med bestämmelserna i skollagen.

För att komplettera ovanstående uppgifter har data gällande beslut och beslutsunderlag kopplade till särskilt stöd för tidsperioden läsåret 2013/2014 till och med läsåret 2021/2022 begärts in från Sorgenfriskolan. Det som inledningsvis kan fastställas är att Sorgenfriskolan sedan en lång tid har haft stora brister i sitt arbete med diarieföring och arkivering. Detta bekräftas av skolans både dåvarande rektor och nuvarande rektor. Till följd av detta har Sorgenfriskolan inte kunnat ta fram de beslut och beslutsunderlag som begärts in inför denna utredning. Resultatet blir att grundskoleförvaltningen inte kan utreda Sorgenfriskolans historiska arbete med särskilt stöd och elever som har placerats i särskilda undervisningsgrupper. Utöver den stora bristen gällande arkivering och diarieföring kan utredningen konstatera att Sorgenfriskolan är i behov av ökad kunskap kring särskilt stöd och extra anpassningar i lagens mening. Det handlar framför allt om bättre förståelse för vilka insatser som ska betraktas som särskilt stöd, och vilka som inte ska det. Utredningens resultat visar dock att detta inte är en brist som är unik för Sorgenfriskolan, utan som genomsyrar arbetet med särskilt stöd i många grundskolor i Malmö stad.