



Granskning av särskilt stöd

Rapport

Lilla Edets kommun

KPMG AB

2024-05-13

Antal sidor 18



Lilla Edets kommun
Granskning av särskilt stöd

2024-05-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Statistik – särskilt stöd	7
3.2	Huvudmannens styrdokument	7
3.3	Utredning	8
3.4	Samråd med elevhälsan	10
3.5	Åtgärdsprogram	11
3.6	Genomförande av åtgärder	13
3.7	Överlämningar	15
4	Samlad bedömning och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

KPMG har av Lilla Edets kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden, som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer och att adekvat överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter görs.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämnden, som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning **delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Vidare bedömer vi att det **delvis** genomförs en adekvat överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter.**

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

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygsriterierna trots extra anpassningar?	Vi bedömer utifrån lärarnas svar i skolenkäten, kunskapsresultat i kommunen och antalet åtgärdsprogram i förhållande till måluppfyllelsen att det inte är säkerställt att det inleds en utredning i alla de fall elever riskerar att inte nå betygsriterierna trots extra anpassningar. I intervjuer återges emellertid att utredningar i huvudsak inleds. Att flera respondenter ger en mer positiv bild av att utredningar inleds bör således leda till en högre måluppfyllelse under kommande läsår. Vi påtalar vikten av att skolenheterna även om resurstilldelningen kommer att minska får förutsättningar att ge elever i behov av särskilt stöd det särskilda stöd som de behöver. Utifrån genomförda stickprov kan vi konstatera att huvudmannens mall inte används på samtliga enheter. Vi ser en risk för att kvaliteten på utredningarna på enhetsnivå kan variera om inte	- säkerställa att behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. (3 kap. 7 § SkolL).

	huvudmannen stödjer arbetet genom styrdokument på huvudmannanivå.	
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?	Av stickprov och intervjuer framkommer att elevhälsan deltar i arbetet med en enskild elevs behov av särskilt stöd. Vi påtalar vikten av att elevhälsan även om resurstilldelningen kommer att minska får förutsättningar till en ändamålsenlig samverkan.	Ingen rekommendation.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår?	Vi bedömer att åtgärdsprogram inte upprättas i enlighet med gällande styrdokument trots att kommunens mall för åtgärdsprogram ställer de frågor som åtgärdsprogrammet ska ge svar på. Det finns inget åtgärdsprogram som i alla delar brister. Av stickproven framgår brister primärt vad gäller elevens behov och åtgärder. Bristerna består i att elevers svårigheter istället för elevens behov noteras eller att behoven inte konkretiseras, till exempel anges behov av "extra stöd". Vi bedömer vidare att flera åtgärder inte är att betrakta som särskilt stöd eller att insatsen inte kan bedömas då det varken framgår åtgärdens omfattning eller varaktighet. I tre stickprov saknas datum för uppföljning och utvärdering.	- säkerställa att åtgärdsprogram utformas enligt gällande regelverk (3 kap. 9 § SkoL) och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis / i allt väsentligt	Rekommendationer
Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?	Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs men att det inte är säkerställt att det är insatser som bäst gynnar elevernas kunskapsutveckling. Det handlar dels om insatser som kan göras inom skolans ram, dels om insatser som kräver samverkan med andra myndigheter. Vidare bedömer vi att åtgärder i allt väsentligt följs upp i enlighet med åtgärdsprogram. Nämnden följer inte upp särskilt stöd i enlighet med huvudmannens struktur för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket är en brist.	- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar vid skolenheterna. (4 kap. 3 och 5 §§ Skoll) och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).
Revisionsfråga	Bedömning: Nej	Rekommendationer
Har huvudmannen fastställt ändamåls-enliga centrala riktlinjer för elevers övergångar mellan skolformer och skolenheter?	Rektorskollegiet har utformat en rutin som vi bedömer är delvis ändamålsenlig. Vi bedömer att en central riktlinje för övergångar inom skolväsendet skulle stödja en ändamålsenlig och likvärdig överlämning av uppgifter som behövs för att underlätta övergång. Det en brist att gällande rutiner inte fullt ut är kända bland personalen.	- ta ett tydligare ansvar för styrningen av arbetet med övergångar inom skolväsendet. (3 kap. 12 j Skoll).
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Överlämnas sådana uppgifter som behövs för att underlätta övergången?	Av intervjuer framkommer att lärarna i huvudsak får den information som de bedömer att de behöver vid mottagande av nya elever. Vi ser emellertid en risk för att överlämningen innehåll och kvalitet kan brista i likvärdighet. Det är inte heller tillfredsställande om mottagande skolenhet inte erhåller information om kränkande behandling.	- inom ram för systematiskt kvalitetsarbete, som särskilt utvalt område med jämna mellanrum, följa upp att elevers övergångar sker på ett ändamålsenligt sätt så att utvecklingen mot målen inte hindras. (4 kap. 3 och 5 §§ Skoll och Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete, SKOLFS 2012:98).

2 Bakgrund

KPMG har av Lilla Edets kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Utbildningen i landet ska vara likvärdig och ta hänsyn till elevers olika behov. En av skolans huvuduppgifter är att anpassa undervisningen så att varje elev får möjlighet att lära på det sätt som passar eleven bäst. Eleven har rätt att få den stimulans, det stöd och de extra anpassningar som behövs för att nå så långt som möjligt inom den ordinarie undervisningen. Om skolan misstänker att eleven trots detta inte kommer att nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen ska skolan ge eleven särskilt stöd. Rätten till särskilt stöd är kopplad till rätten att nå de betygskriterier som minst ska uppnås eller till att eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Lilla Edets kommuns revisorer bedömer i sin risk- och väsentlighetsanalys att alla elever inte får det särskilda stöd, i enlighet med gällande styrdokument, som eleven behöver. Revisorerna bedömer också att det kan finnas brister i överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter som påverkar elevernas förutsättningar att nå målen för grundskolan.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer och att adekvat överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter görs.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Inleds utredning i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar?
- Sker samråd med elevhälsan i samband med utredning av behov av särskilt stöd?
- Upprättas åtgärdsprogram där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår?
- Genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd och följs åtgärderna upp i enlighet med åtgärdsprogrammet?
- Har huvudmannen fastställt ändamålsenliga centrala riktlinjer för elevers övergångar mellan skolformer och skolenheter?
- Överlämnas sådana uppgifter som behövs för att underlätta övergången?

Granskningen avgränsas till grundskolans låg- och mellanstadium vad gäller särskilt stöd, och hela grundskolan vad gäller överlämningar.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 3 kap. 7 §, 9 § och 12 j §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentstudier av Skolinspektionens skolenkät och beslut, interna styrdokument, protokoll, riktlinjer, rutiner, uppföljningar, kvalitetsarbete med mera.
- intervjuer har genomförts med sektorchef, verksamhetschef för grundskola, urval av rektorer och lärare samt representanter från elevhälsans olika professioner.
- stickprov. Från varje låg- och mellanstadieenhet har tre stickprov av åtgärdsprogram tagits. De tre första beslutade åtgärdsprogrammen efter höstterminens start 2023 valdes.

Rapporten är faktakontrollerad av sektorchef och verksamhetschef för grundskola.

3 Resultat av granskningen

3.1 Statistik – särskilt stöd

Tabellen nedan visar de senaste uppgifterna ur offentlig statistik vad gäller andel elever i grundskolan som har åtgärdsprogram samt andel elever i årskurs 6 respektive årskurs 9 som inte uppnått betygskriterierna i alla ämnen. Uppgifterna jämförs med rikets genomsnitt. Uppgifterna gäller samtliga elever i kommunen oberoende av huvudman.

2021/2022	Lilla Edet	Riket
Andel elever med åtgärdsprogram	4,0 %	5,8 %
Andel elever som ej uppnått betygskriterierna i alla ämnen, årskurs 6	30,6 %	27,6 %
Andel elever som ej uppnått betygskriterierna i alla ämnen, årskurs 9	45,5 %	27,5 %

Av uppgifterna ovan kan vi se att måluppfyllelsen i Lilla Edets kommun är lägre än rikets genomsnitt. Det gäller särskilt efter årskurs 9. Andelen åtgärdsprogram var emellertid lägre i Lilla Edets kommun än i riket som helhet.

Höstterminen 2023 hade 61 grundskoleelever, vid de fyra kommunala skolenheterna Fuxernaskolan F-6, Rysjöskolan, Strömskolan och Tingbergsskolan, ett åtgärdsprogram. Det betyder att drygt 4,8 procent av eleverna hade ett åtgärdsprogram. (61 elever av totalt 1248).

3.2 Huvudmannens styrdokument

På Lilla Edets kommuns intranät finns stödmaterial till arbetet med särskilt stöd. Dels hänvisas till Skolverkets allmänna råd och material på hemsidan, dels beskrivs översiktligt "arbetsgång elevärende", "utredning" och "beslut rörande särskilt stöd i skolan". På intranätet finns länkar till blanketter för utredning och beslut om åtgärdsprogram respektive beslut om anpassad studiegång och placering i särskild undervisningsgrupp. Den mall för beslut om åtgärdsprogram som vid tiden för granskningen fanns på intranätet är uppdaterad i förhållande till den mall som använts för beslut om åtgärdsprogram som studerats vid stickprov. Efterfrågade uppgifter är densamma, men vad som ska anges under respektive rubrik har förtydligats.

3.3 Utredning

”Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd”, enligt 3 kap. 7 § skollagen. Beslut om särskilt stöd fattas av rektor. Huvudmannen ansvarar dock för att rektor har ekonomiska förutsättningar att besluta om särskilt stöd och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar på skolenheterna.¹

I Skolinspektionens skolenkät, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla undervisande lärare² om bland annat särskilt stöd. Den första siffran i den tredje kolumnen anger genomsnittet i Lilla Edets kommuns kommunala skolor och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Utredning – särskilt stöd	Avger positivt svar ³	Index ⁴
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	55 %	5,4 / 5,7

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2023, Skolinspektionen

Av uppgiften ovan kan vi se att drygt hälften av lärarna menar att skolan ”helt och hållet” eller ”till stor del” utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt. Närmare två av fem lärare tycker inte det. Indexvärdet är något lägre i Lilla Edet i förhållande till enkätomgångens genomsnitt.

I intervjuer framkommer att det kan finnas olika orsaker till att det endast är drygt hälften av lärarna som svarar positivt på Skolenkätens fråga om skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga. Enligt intervjuade rektorer kan en orsak till enkätresultatet vara brister i transparensen mellan undervisande lärare och elevhälsans professioner vilket bidragit till en upplevelse att behov av särskilt stöd inte utreds. Under det senaste året har därför olika insatser genomförts i syfte att synliggöra elevhälsans arbete i högre grad; det har exempelvis handlat om fler strukturerade dialoger mellan lärare och skolenhetens elevhälsoteam (EHT) i syfte att uppmärksamma behov på grupp- och individnivå. Bilden av att bristande transparens mellan lärare och elevhälsa kan ha varit bidragande till enkätfrågans resultat delas av ett par av de intervjuade lärarna som menar att förväntningarna på vad läraren inom ramen för undervisningen ska hinna med kan upplevas som stora och att det kan uppstå en frustration när olika extra anpassningar ska prövas innan insatser i form av särskilt stöd kan bli aktuellt.

I intervjuer framkommer att det är lärare med specialpedagogisk kompetens som ansvarar för utredningen efter att rektor beslutat att en sådan ska inledas. Rektor är dock alltid delaktig vid uppföljning och utvärdering av eventuella åtgärdsprogram. I

¹ Se Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. (SKOLFS 2022:334)

² Svarsfrekvens 81 %

³ Anger svaret ”helt och hållet” eller ”till stor del”.

⁴ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna svarar ”helt och hållet” och 0 ”inte alls” stämmer, däremellan finns svarsalternativen ”till stor del” och ”till viss del”.

2024-05-13

intervju med representanter för elevhälsan framkommer att en av kommunens skolenheter vid tidpunkten för besvarande av Skolenkäten saknade lärare med specialpedagogisk kompetens vilket kan vara bidragande till enkätfrågans resultat då utredning av särskilt stöd vid denna period inte alltid kunde genomföras skyndsamt. I övrigt bedömer flera av de intervjuade att den som är ansvarig för utredningen i stort har förutsättningar att genomföra uppdraget. Det förekommer dock att utredningar i vissa fall behöver prioriteras för de elever som bedöms vara i störst behov.

I intervju med rektorer framkommer att det finns en oro för att arbetet med särskilt stöd kan komma att påverkas negativt av de kommande besparingarna inom bildningsnämnden som beslutats för att täcka de ökade kostnaderna till följd av inflationen; det gäller exempelvis kostnader för skolskjuts och lokalhyror⁵. Besparingarna kommer bland annat att medföra nedskärningar i personalstyrkan, främst av resurspersoner. Vid en skolenhet planeras även antalet speciallärare minska med en tjänst. Risker som de intervjuade rektorerna ser med kommande besparingar är bland annat att elever i behov av särskilt stöd inte kommer att uppmärksammas i lika hög grad och att utredning inte kommer kunna indelas lika skyndsamt.

Enligt intervjuad verksamhetschef innebär besparingarna även att elevgrupperna vid vissa skolenheter kommer att bli större vilket i sin tur kan medföra negativa konsekvenser på lärares förutsättningar till ledning och stimulans i undervisningen och på sikt leda till ett ökat behov av särskilt stöd. En risk- och väsentlighetsanalys har genomförts inom rektorsgruppen för att identifiera de största riskerna med kommande besparingar. Vi har efterfrågat men inte tagit del av resultatet från risk- och väsentlighetsanalysen då underlaget, enligt sektorchef, ska mer ses som ett arbetsmaterial snarare än ett formellt tjänsteunderlag.

Av granskningens stickprov framgår att utredningar och/eller kartläggningar har gjorts inför beslut om åtgärdsprogram. Hälften av utredningarna utgår från kommunens mall⁶. Två skolenheter har en annan utformning på sina utredningar/kartläggningar. Stickproven säger inget om behov skyndsamt utreds, om extra anpassningar inte är tillräckliga. Intervjuad verksamhetschef för grundskola menar att det inte är ett krav att skolenheterna använder sig av de framtagna mallarna. Huvudsaken är att utredningar och/eller kartläggningar arbetas fram på ett korrekt sätt.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att utredning delvis inleds i de fall där elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar.

Vi bedömer utifrån lärarnas svar i skolenkäten, kunskapsresultat i kommunen och antalet åtgärdsprogram i förhållande till måluppfyllelsen att det inte är säkerställt att det inleds en utredning i alla de fall elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar. I intervjuer återges emellertid att utredningar i huvudsak inleds. Att flera respondenter ger en mer positiv bild av att utredningar inleds bör således leda till en högre måluppfyllelse under kommande läsår.

⁵ BN 2023-12-12 § 132

⁶ Kommunens mall är uppdaterad och något annorlunda är de mallar som använts i de ärenden som berörts av våra stickprov.

Vi påtalar vikten av att skolenheterna även om resurstilldelningen kommer att minska får förutsättningar att ge elever i behov av särskilt stöd det särskilda stöd som de behöver.

Utifrån genomförda stickprov kan vi konstatera att huvudmannens mall inte används på samtliga enheter. Vi ser en risk för att kvaliteten på utredningarna på enhetsnivå kan variera om inte huvudmannen stödjer arbetet genom styrdokument på huvudmannanivå.

3.4 Samråd med elevhälsan

I kommunrevisionens granskning av grundskolans måluppfyllelse (2023) gjordes en översiktlig redovisning av elevhälsans organisation. Då liksom nu är elevhälsan både centralt och lokalt organiserad. Skolsköterskorna är organisatoriskt centralt placerade medan kuratorer och lärare med specialpedagogisk kompetens är lokalt placerade under rektor. Insatser av skolläkare och skolpsykolog avropas från externa aktörer.

Av kommunens mall för utredning av en elevs behov av särskilt stöd ska frågan om elevhälsan har deltagit i utredningen besvaras. De två enheterna som använder mallen har i våra stickprov kryssat i rutan att elevhälsan har deltagit. Av de enheter som använder en annan struktur framgår att elevhälsan har deltagit då utredningen undertecknats av specialpedagog.

I intervjuer framkommer att samråd med elevhälsan alltid sker i samband med utredning av behov av särskilt stöd. Den som är ansvarig för utredningen involverar andra professioner inom elevhälsan och lärare efter behov.

Som framgår av avsnitt 3.1 har skolenheterna arbetat för att öka transparensen mellan elevhälsans professioner och lärare genom att utveckla strukturerade arbetssätt för samverkan i syfte att tidigt uppmärksamma behov på grupp- och individnivå; det handlar exempelvis om olika återkommande forum för dialog. Vid en av kommunens skolenheter genomför elevhälsan "fokusveckor" enligt ett rullande schema per årskurs i syfte att säkerställa att inget behov missas. Fokusveckorna innebär bland annat att elevhälsan genomför observationer i klassrummen och för dialoger med aktuella lärare.

Flera av de intervjuade lärarna bedömer att samverkan med elevhälsan i stort är välfungerande men att elevhälsan i vissa fall kan sakna förutsättningar i form av tid; det handlar exempelvis om tid för observation i klassrum.

Som framgår av avsnitt 3.1 planeras besparingar inom bildningsnämnden för att täcka de ökade kostnaderna som uppstått till följd av inflationen. I intervju med rektorer framkommer att de även bedömer att förutsättningarna att samverka kan komma att påverkas negativt; det gäller framför allt det förebyggande arbetet. De planerade besparingarna kommer, enligt intervjuade rektorer, innebära att elevhälsans professioner både kommer få ökade och förändrade arbetsuppgifter för att kompensera för det minskade antalet resurspersoner.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer, utifrån stickprov och intervjuer, att samråd med elevhälsan i allt väsentligt sker i samband med utredning av behov av särskilt stöd.

Av stickprov och intervjuer framkommer att elevhälsan deltar i arbetet med en enskild elevs behov av särskilt stöd.

Vi påtalar vikten av att elevhälsan även om resurstilldelningen kommer att minska får förutsättningar till en ändamålsenlig samverkan.

3.5 Åtgärdsprogram

Ovan har redovisats att huvudmannen tillhandahåller stödmaterial och beslutsmallar inom området särskilt stöd på intranätet.

I granskningen har tre stickprov tagits från respektive skolenhet med ansvar för undervisning i årskurserna 1–6. I kolumnen anmärkning anger vi brister i respektive underlag. Bristerna under rubriken anmärkningar bygger på vår bedömning att uppgifter saknas (t.ex. datum) och att uppgifterna inte motsvarar styrdokumentens krav (t.ex. angiven åtgärd är inte konkret).

Stickprov nummer	Utan anmärkning	Med anmärkning
1	x	
2		- En av två angivna åtgärder är inte tydlig utan beskrivs översiktligt som "anpassade uppgifter"
3		- Åtgärden är konkret, men då omfattning i tid (utöver insats per vecka) inte anges kan det inte bedömas om åtgärden utgör särskilt stöd. - Av ÅP framgår att utvärdering ska göras fem månader efter beslut om ÅP. Det tyder på att åtgärden ovan är att betrakta som särskilt stöd. Åtgärderna bör utvärderas tidigare än efter fem månader.
4		- Datum för utvärdering saknas. - Datum för beslut om ÅP saknas.
5		- Datum för utvärdering saknas. - Datum för beslut om ÅP saknas.
6		- Datum för utvärdering saknas. - Datum för beslut om ÅP saknas.

Stickprov nummer	Utan anmärkning	Med anmärkning
7		- Två av tre behov är inte konkret angivna. ("anpassade uppgifter" och "möjlighet att ingå i ett mindre sammanhang") - En av tre åtgärder är inte konkret angivet, "prioriterad att arbeta tillsammans med...") - huruvida åtgärder är att anses som särskilt stöd kan inte bedömas då varaktighet inte anges
8		- Elevens behov anges inte konkret "extra stöd av/med..." - Delar av åtgärderna är inte konkreta "prioriterad att arbeta tillsammans med..."
9		- Elevens behov anges inte konkret "extra stöd av/med..." - Delar av åtgärderna är inte konkreta "prioriterad att arbeta tillsammans med..."
10		- Under rubriken behov anges även svårigheter och åtgärder. - Vissa av angivna åtgärder bedömer vi inte vara särskilt stöd, t.ex. behjälplig speciallärare eller användning av kompensatoriska hjälpmedel.
11		- Elevens behov anges inte. - Åtgärder anges, men det kan inte bedömas om det är särskilt stöd då vare sig omfattning eller varaktighet framgår.
12		- I någon del anges elevens svårigheter snarare än behov. - Flera av åtgärderna bedömer vi inte vara särskilt stöd såsom "extra träning" och "anpassade instruktioner". Omfattning och varaktighet framgår inte t.ex. vad gäller deltagande i "mindre grupp i engelska".

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att åtgärdsprogram delvis upprättas, där elevens behov av särskilt stöd, och hur det ska tillgodoses, framgår.

Vi bedömer att åtgärdsprogram inte upprättas i enlighet med gällande styrdokument trots att kommunens mall för åtgärdsprogram ställer de frågor som åtgärdsprogrammet ska ge svar på. Det finns inget åtgärdsprogram som i alla delar brister. Av stickproven framgår brister primärt vad gäller elevens behov och åtgärder. Bristerna består i att elevers svårigheter istället för elevens behov noteras eller att behoven inte konkretiseras, till exempel anges behov av "extra stöd". Vi bedömer vidare att flera åtgärder inte är att betrakta som särskilt stöd eller att insatsen inte kan bedömas då det varken framgår åtgärdens omfattning eller varaktighet. I tre stickprov saknas datum för uppföljning och utvärdering.

3.6 Genomförande av åtgärder

Uppgifterna nedan visar undervisade lärares svar i Skolinspektionens skolenkät.

Särskilt stöd i enlighet med utredning	Avger positivt svar ⁷	Index ⁸
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	50 %	5,7 / 5,9

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2023, Skolinspektionen

Hälften av lärarna i Lilla Edets kommun menar att skolan "helt och hållet" eller "till viss del" ger eleverna det särskilda stöd som utredningarna visar att de behöver. Övriga lärare tycker att det görs "till viss del", "inte alls" eller så vet de inte vad de ska tycka. I förhållande till enkätomgångens genomsnitt är svaren något mer negativa. Till eleverna ställs inga frågor om särskilt stöd. Däremot får de svara på frågor om stöd i allmänhet. Av eleverna i årskurs fem anger två av tre elever att de "helt och hållet" eller "till stor del" får den hjälp som de behöver av skolan för att klara skolarbetet. Var fjärde elev tycker att de "till viss del" får det. Vårdnadshavare till barn i grundskolan svarar i paritet med eleverna i årkurs 5. Nio procent tycker dock att deras barn "inte alls" får den hjälp som behövs.

Flera av de intervjuade menar att elever i behov av särskilt stöd i huvudsak får det i enlighet med de behov som utredning visar, men att stödet inte alltid ges i rätt form eller i den omfattning som de behöver. Ett par intervjuade rektorer menar att så länge elever lämnar skolan utan godkända betyg så går det att ifrågasätta om alla elever får det särskilda stöd som de behöver. På frågan om det finns någon elevgrupp som är särskilt svåra att möta framkommer bland annat elever med en hög skolfrånvaro och elever med intellektuella funktionsnedsättningar vars vårdnadshavare avböjer placering vid anpassad grundskola. Intervjuade lärare lyfter även fram elever som inte sticker ut i

⁷ Anger svaret "helt och hållet" eller "till stor del".

⁸ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna svarar "helt och hållet" och 0 "inte alls" stämmer, däremellan finns svarsalternativen "till stor del" och "till viss del".

klassrummet som en elevgrupp som kan riskera att inte uppmärksammas i lika hög grad som utåtagerande elever.

För att stärka arbetet med bland annat särskilt stöd menar intervjuade rektorer att det finns behov av att utveckla samverkan med andra aktörer såsom socialtjänst och region. Idag sker samverkan på individnivå inom ramen för upprättandet av samordnade individuella planer (SIP). Uppfattningen är dock att samverkan inte fungerar fullt ut och att det skulle underlättas av strukturerade forum för dialog. Enligt verksamhetschef för grundskola pågår det vid tidpunkten för granskningen ett projekt kring samordnade tidiga insatser inom förskolan som efter utvärdering kan komma att inarbetas inom grundskolan. Projektet innebär ett strukturerat samarbete mellan skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård för att ge barn och elever de stöd som de behöver.

Att endast hälften av lärarna som besvarat Skolenkäten anser att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar menar intervjuade rektorer kan bero på att beslutade åtgärdsprogram inte alltid innehåller åtgärder motsvarande de förväntningar som lärarna har. En förväntan som lärarna ofta uppges ha är att elever i behov av särskilt stöd ska få möjlighet till enskild undervisning eller en plats i särskild undervisningsgrupp. En annan utmaning som lyfts fram är att många insatser som beslutas om i åtgärdsprogram ofta involverar någon av elevhälsans professioner vilket gör att insatsen blir sårbar för bland annat sjukfrånvaro. Intervjuade rektorer menar därför att det inom ramen för arbetet med särskilt stöd är viktigt med ett välfungerande samarbete mellan elevhälsan och lärarna som möjliggör tillgång till handledning kring hur lärarna kan stötta dessa elever inom ramen för undervisningen.

Av de stickprov som vi har gjort på åtgärdsprogram har vi tagit del av utvärderingar i tre fall. I ett fall saknas utvärdering. I tre fall saknas uppgifter om när beslut om åtgärdsprogram fattades och när utvärdering skulle göras. I övriga åtgärdsprogram anges att utvärdering ska göras senare under året, varför vi inte tagit del av dessa. I intervjuer framkommer att upprättade åtgärdsprogram följs upp var 6-8 vecka för att säkerställa att insatserna bidrar till progression. En av de intervjuade rektorerna menar att insatserna ofta består av olika delmål för att underlätta uppföljningen.

Huvudmannen har för det systematiska kvalitetsarbetet tagit fram mall för uppföljning på enhetsnivå. Av skolenheternas kvalitetsrapporter framgår att antalet åtgärdsprogram ska redovisas och jämföras med föregående två läsår. Åtgärdsprogrammen ska också redovisas per kön och om åtgärden omfattar anpassad studiegång eller särskild undervisningsgrupp. Av huvudmannens *uppföljningsrapport 1* som avser uppföljning av resultat från höstterminen 2023 inom områdena skolpliktsbevakning, kränkingsanmälningar, särskilt stöd samt ett urval av kunskapsresultaten framgår inte att åtgärdsprogram har följts upp och jämförts. Vi noterar dock att rapporten översiktligt redogör för olika insatser som har genomförts i högstadiet för att fler elever ska nå behörighet till gymnasiet; det gäller motiverande vägledningssamtal, extra anpassningar, extra lektionstid/ämnestid, lovskola samt studietek- och specialundervisning. Av rapporten framgår också att särskilt stöd utifrån åtgärdsprogram har erbjudits, rapporten redogör dock inte för hur många elever som har haft ett åtgärdsprogram, skillnader mellan flickor och pojkar eller om åtgärdena omfattat anpassad studiegång eller särskild undervisningsgrupp.

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att det delvis genomförs åtgärder som tillgodoser elevens behov av särskilt stöd.

Vi bedömer att insatser för elever i behov av särskilt stöd görs men att det inte är säkerställt att det är insatser som bäst gynnar elevernas kunskapsutveckling. Det handlar dels om insatser som kan göras inom skolans ram, dels om insatser som kräver samverkan med andra myndigheter.

Vidare bedömer vi att åtgärder i allt väsentligt följs upp i enlighet med åtgärdsprogram.

Nämnden följer inte upp särskilt stöd i enlighet med huvudmannens struktur för det systematiska kvalitetsarbetet, vilket är en brist.

3.7 Överlämningar

Huvudmannen i Lilla Edets kommun har för arbetet med elevers övergångar mellan skolformer och skolenheter inte beslutat om några centrala riktlinjer. Inom bildningsförvaltningen återfinns dock framtagna rutiner utarbetade av rektorsgrupperna för förskola/förskoleklass och grundskola. Intervjuad verksamhetschef för grundskola menar att en anledning till att det inte finns några centrala riktlinjer beslutade av huvudmannen är att det i en kommun av Lilla Edets storlek med endast en högstadieskola finns goda möjligheter till ett nära samarbete mellan rektorer som bidrar till att arbetet löpande kan utvecklas. De framtagna rutinerna ska därför ses som levande dokument som årligen revideras.

I intervju med lärare framkommer att de känner till att det finns rutiner för arbetet med övergångar finns men att de inte är säkra på var de finns tillgängliga. Ett par lärare menar att de fram till deras deltagande i revisionens intervju inte tagit del av eller läst innehållet i rutinerna. Uppfattningen är dock bland samtliga lärare att den arbetsgång som beskrivs i rutinerna överensstämmer med arbetet i praktiken.

Vi har tagit del av rutinerna för övergång från förskola till förskoleklass och till årskurs 7 och noterar att rutinerna redogör för en tidsplan för när olika moment ska genomföras; det gäller exempelvis när klassindelning ska ske, hur vårdnadshavare ska informeras och när elever ska få besöka sin blivande skola. Rutinerna redogör också för när information ska överlämnas till mottagande skola, vi kan dock inte se att rutinerna redogör för vilken information som ska överlämnas eller hur överlämning av information ska ske.

I intervjuer framkommer att överlämning av information sker med stöd av digitala verktyg såsom digital lärplattform och ärendehanteringssystem. Den pedagogiska personalen uppges ha ett stort ansvar att säkerställa att den mottagande skolenheten erhåller relevant och aktuell information om elevens kunskapsutveckling. Det innebär att den pedagogiska personalen bland annat är ansvarig för att upprätta skriftliga omdömen och informera om eleven har behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. För att säkerställa att mottagande enhet erhåller tillräckligt med information genomförs "studiebytdagar" där lärare från avlämnande enhet och mottagande enhet träffas för dialog kring eleverna som ska börja årskurs 7. Det sker därtill fysiska träffar mellan

elevhälsoteamen för information kring elever som det funnits insatser kring, enligt intervjuade rektorer.

För elever i behov av särskilt stöd erbjuds möjlighet till anpassad överlämning. I intervjuer framkommer att det bland annat kan handla om fler möten hos mottagande skolenhet tillsammans med vårdnadshavare och elev samt enskilda studiebesök hos mottagande skolenhet.

Intervjuade lärare bedömer att mottagande skola i huvudsak får ta del av den information som de behöver men att informationen kan skilja sig både mellan lärare inom och mellan kommunens skolenheter, till följd av avsaknaden av riktlinjer för hur exempelvis skriftliga omdömen bör utformas. Uppfattningen är att mer likvärdig dokumentation kring eleverna skulle vara gynnsamt för både elev och mottagande lärare och underlätta vid eventuella uppkomna behov.

Även intervjuade representanter för elevhälsan bedömer att mottagande skola i huvudsak får ta del av den information som de behöver. En utmaning som uppmärksammas är att händelser om kränkande behandling inte finns samlade i elevakten som följer med eleven genom ärendehanteringssystemet vid övergångar till högstadiet. Det innebär att information kring eventuella kränkningar måste dokumenteras i efterhand i ärendehanteringssystemet vilket kan medföra en risk för att sådan information missas, menar en av de intervjuade representanterna för elevhälsan.

På frågor som revisionen översänt och som besvarats skriftligt av ett urval av lärare vid kommunens högstadieenhet framkommer att två av tre lärare upplever att de som mottagande lärare får den information som de behöver i samband med elevens övergång. En lärare upplever att värdefull information i förekommande fall kan missas.

3.7.1 Bedömning

Huvudmannen har inte fastställt riktlinjer för elevers övergångar mellan skolformer och skolenheter, däremot har rektorskollegiet utformat en rutin som vi bedömer är delvis ändamålsenlig.

Vi bedömer att en central riktlinje för övergångar inom skolväsendet skulle stödja en ändamålsenlig och likvärdig överlämning av uppgifter som behövs för att underlätta övergång.

Det är en brist att gällande rutiner inte fullt ut är kända bland personalen.

Vi bedömer att uppgifter för att underlätta övergången i allt väsentligt överlämnas.

Av intervjuer framkommer att lärarna i huvudsak får den information som de bedömer att de behöver vid mottagande av nya elever. Vi ser emellertid en risk för att överlämningen innehåll och kvalitet kan brista i likvärdighet. Det är inte heller tillfredsställande om mottagande skolenhet inte erhåller information om kränkande behandling.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

KPMG har av Lilla Edets kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Syftet med granskningen är att bedöma om bildningsnämnden som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning, säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer och att adekvat överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter görs.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämnden, som huvudman för grundskolan, genom sin styrning och uppföljning **delvis säkerställer att arbetet med särskilt stöd bedrivs enligt skollagens krav och beslutade interna riktlinjer. Vidare bedömer vi att det **delvis** genomförs en adekvat överlämning av uppgifter vid övergång mellan skolformer och skolenheter.**

Vi bedömer utifrån lärarnas svar i skolenkäten, kunskapsresultat i kommunen och antalet åtgärdsprogram i förhållande till måluppfyllelsen att det inte är säkerställt att det inleds en utredning i alla de fall elever riskerar att inte nå betygskriterierna trots extra anpassningar. I intervjuer återges emellertid att utredningar i huvudsak inleds vilket således bör leda till en högre måluppfyllelse under kommande läsår.

Vi bedömer att åtgärdsprogram inte upprättas i enlighet med gällande styrdokument trots att kommunens mall för åtgärdsprogram ställer de frågor som åtgärdsprogrammet ska ge svar på. Av stickprov framgår brister primärt vad gäller elevens behov och åtgärder. Vidare bedömer vi att det inte är säkerställt att de insatser som vidtas är de insatser som bäst gynnar elevens kunskapsutveckling.

Vi bedömer emellertid att samråd med elevhälsan i allt väsentligt sker i samband med utredning av behov av särskilt stöd samt att åtgärder följs upp i enlighet med åtgärdsprogram.

Vidare konstaterar vi att huvudmannen inte fastställt centrala riktlinjer för elevers övergångar och vi bedömer att en central riktlinje för övergångar inom skolväsendet skulle stödja en ändamålsenlig och likvärdig överlämning. Vi bedömer att uppgifter för att underlätta övergången i allt väsentligt överlämnas men vi ser en risk för att överlämningsens innehåll och kvalitet kan brista i likvärdighet.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- säkerställa att behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. (3 kap. 7 § SkoL).
- säkerställa att åtgärdsprogram utformas enligt gällande regelverk (3 kap. 9 § SkoL) och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).
- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver och att arbetet med särskilt stöd i övrigt fungerar vid skolenheterna. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL) och Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334).



Lilla Edets kommun
Granskning av särskilt stöd

2024-05-13

- ta ett tydligare ansvar för styrningen av arbetet med övergångar inom skolväsendet. (3 kap. 12 j SkoL)
- inom ram för systematiskt kvalitetsarbete, som särskilt utvalt område med jämna mellanrum, följa upp att elevers övergångar sker på ett ändamålsenligt sätt så att utvecklingen mot målen inte hindras. (4 kap. 3 och 5 §§ SkoL och Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete, SKOLFS 2012:98)

Datum som ovan

KPMG AB

Klara Engström
Verksamhetsrevisor

Joakim Nertyk
*Certifierad kommunal yrkesrevisor
specialist*

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