

# Kungsbacka kommun

## GRANSKNING AV SÄRSKILT STÖD I FÖRSKOLEKLASS OCH GRUNDSKOLAN



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	4
1.3. Avgränsning.....	4
1.4. Revisionskriterier .....	4
1.5. Ansvariga nämnder.....	4
1.6. Metod och genomförande .....	4
<b>2. Bedömning av elevers kunskapsutveckling .....</b>	<b>5</b>
2.1. Elevhälsan inom grundskolan är decentraliserad .....	5
2.2. I Kungsbacka finns rutiner för att genomföra bedömningsstöd vid fler tillfällen än skollagens krav.....	6
2.3. Det finns utvecklingsområden kopplat till bedömning av elevers kunskapsutveckling .	6
<b>3. Utredning av särskilt stöd och arbete med åtgärdsprogram .....</b>	<b>8</b>
3.1. Process finns för utredning av behov av stöd och framtagande av åtgärdsprogram....	8
3.1. Arbete med extra anpassningar omfattar ofta hela elevgruppen .....	8
3.2. En av mallarna för åtgärdsprogram saknar fält för obligatorisk information .....	9
3.3. Resultat av genomfört stickprov: utvecklingsområden identifieras på flera punkter .....	9
<b>4. Beaktning av elevens åsikt i samband med utredning och framtagande av åtgärdsprogram.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Samlad bedömning.....</b>	<b>12</b>
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	12
5.2. Slutsatser.....	13
<b>Bilaga 1. Bakgrund till granskningen.....</b>	<b>14</b>
<b>Bilaga 2. Revisionskriterier.....</b>	<b>15</b>
<b>Bilaga 3. Källförteckning.....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 4. Processkarta särskilt stöd .....</b>	<b>19</b>
<b>Bilaga 5. Resultat av genomförda stickprov.....</b>	<b>20</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun genomfört en granskning av särskilt stöd i grundskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för Förskola & Grundskola har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i förskoleklass och grundskolan, det vill säga i enlighet med lag och allmänna råd. Den sammanfattade bedömningen är att nämnden delvis har säkerställt detta.

De huvudsakliga resultat som framkommer i granskningen är:

- ▶ Det finns rutiner som beskriver hur de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialen i förskoleklass och årskurs 1 – 3 ska genomföras.
- ▶ Förvaltningen har beslutat om en rekommendation om att skolenheter ska genomföra bedömningsstödet vid ytterligare tre tillfällen än vad skollagen kräver. I dagsläget kan förvaltningen dock inte följa upp hur många skolenheter som följer denna rekommendation.
- ▶ Genomförda stickprov visar på vissa brister i arbetet med utredning av särskilt stöd och utarbetande av åtgärdsprogram. Det finns risk för att nämnden för Förskola & Grundskola inte uppfyller skollagens krav om att skyndsamt utreda en elevs behov av särskilt stöd samt skollagens krav på utformning av åtgärdsprogram. Stickprov visar på två fall där elever har haft extra anpassningar under lång tid utan att särskilt stöd utretts.
- ▶ Stickprov visar också att elevernas behov av stöd inte alltid beskrivs i åtgärdsprogrammet, bland annat då en av förvaltningens mallar saknar dokumentationsfält för en beskrivning av detta. Enligt skollagen ska elevens behov av stöd beskrivas i ett åtgärdsprogram.
- ▶ I genomfört stickprov noteras att det i flera fall saknas dokumenterat underlag från samtal med elev. Det gäller främst elever med extra anpassningar eller nyanlända elever där en särskild kunskapskartläggning gjorts.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till nämnden för Förskola & Grundskola:

- ▶ Säkerställa att elevens behov av stöd framgår i samtliga åtgärdsprogram.
- ▶ Säkerställa att elevens åsikt även tas i beaktande i samband med extra anpassningar, detta i enlighet med barnkonventionens artikel 12. För att synliggöra elevens involvering bör detta dokumenteras.
- ▶ Tillse att de skriftliga omdömena i årkurs 1 – 5 kan sammanställas kommunövergripande i verksamhetssystemet. Detta för att möjliggöra en kommunövergripande analys av elevers kunskapsnivåer.
- ▶ Utveckla ett gemensamt arbetssätt inom samtliga kommunens skolenheter vad gäller bedömning av elevers kunskapsnivåer i årskurs 4 och 5.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Mot bakgrund av vad som framkommer i bilaga 1 har kommunrevisionen beslutat att genomföra en granskning av arbetet med särskilt stöd inom förskoleklass och grundskola.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om nämnden för Förskola & Grundskola har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i förskoleklass och grundskolan, det vill säga i enlighet med lag och allmänna råd. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser?
- ▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram?
  - Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd?
  - Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov av stöd utifrån en pedagogisk och social bedömning?
  - Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen och sker omvärdering av åtgärder om de inte har fått effekt?
- ▶ Har nämnden säkerställt att elevens åsikt tas i beaktande i samband med beslut om extra anpassningar, utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram?

### 1.3. Avgränsning

Granskningen är inriktad på att bedöma ändamålsenligheten i nämndens arbete med särskilt stöd i förskoleklass och grundskolan och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

### 1.4. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Granskningens revisionskriterier utgörs av följande som beskrivs i bilaga 2:

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 § som reglerar nämnders ansvar.
- ▶ Skollagen (2010:800) 3 kap. om barns och elevers utveckling mot målen.
- ▶ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
- ▶ Skolverkets allmänna råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.
- ▶ Reglemente för nämnden för Förskola & Grundskola.

### 1.5. Ansvariga nämnder

Granskningen avser nämnden för Förskola & Grundskola i Kungsbacka kommun.

### 1.6. Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov. Stickprovet har omfattat totalt 20 elevärenden. Urval har skett bland elever som inte uppnår kunskapsmålen i minst två ämnen. Källförteckning framkommer i bilaga 3.

## 2. Bedömning av elevers kunskapsutveckling

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling enligt garantin om tidiga stödinsatser. Inom nämndens ansvarsområde finns rutiner som beskriver hur de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialet ska genomföras. Förvaltningen har beslutat om en rekommendation om att skolenheter ska genomföra bedömningsstöd vid ytterligare tre tillfällen än vad skollagen kräver. I dagsläget kan förvaltningen dock inte följa upp hur många skolenheter som följer denna rekommendation. I uppföljningen av nämndens systematiska kvalitetsarbete framgår också att rektorer och huvudman saknar uppföljning av garantin.

Granskningen visar att vissa skolenheter har utarbetat egna rutiner för att genomföra kartläggnings- och bedömningsmaterial även i årskurs 4 och 5. Andra skolenheter genomför inte screening på samma strukturerade sätt, vilket kan innebära ojämlika förutsättningar att uppmärksamma elever i behov av särskilt stöd. I granskningen framkommer också att det saknas en samlad bild över de skriftliga omdömen som ges i årskurs 1-5. Dessa har dokumenterats på olika platser och kan inte följas upp aggregerat. Huvudmannen saknar därmed en övergripande bild av i vilken omfattning eleverna i årskurs 1-5 når kunskapsmålen.

### 2.1. Elevhälsan inom grundskolan är decentraliserad

I Kungsbacka kommun är elevhälsan decentraliserad inom grundskolan. Varje rektor förfogar över sin elevhälsoorganisation. Intervjuade beskriver detta som en fördel då en framgångsfaktor för elevhälsans arbete anses vara att eleverna känner personalen och träffar dem i vardagen. Den decentraliserade elevhälsan medför dock att omfattningen på tillgänglig elevhälsa kan variera mellan olika skolenheter, beroende på rektors prioritering. Mindre skolenheter delar vanligen på vissa funktioner inom elevhälsan, såsom skolpsykolog och skolsköterska.

Utöver elevhälsan finns det centralt inom förvaltningen också ett antal stödjande funktioner som kan kopplas in i arbetet med särskilt stöd: specialister på hörsel, tal och autism samt matematik- och språkutvecklare. Rektor kan ansöka om stöd från centralt placerade coacher kring en elev eller en elevgrupp där skolan har uttömt sina resurser. Coachernas arbetsuppgifter anpassas efter det specifika ärendet.

I granskningen framkommer att 4,9 procent av eleverna inom grundskolan i Kungsbacka kommun hade ett aktivt åtgärdsprogram per november 2022<sup>1</sup>. Det är en lägre andel jämfört med snittet för riket, där 5,8 procent av alla elever i hela riket hade ett åtgärdsprogram under läsåret 2021/2022<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Detta enligt statistiskt underlag vi fått del av i granskningen. Per den 24 november 2022 hade kommunen 11 128 grundskoleelever, varav 548 hade ett aktivt åtgärdsprogram.

<sup>2</sup> Enligt Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada).

## **2.2. I Kungsbacka finns rutiner för att genomföra bedömningsstöd vid fler tillfällen än skollagens krav**

I skollagen finns en garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadiet – läsa, skriva, räkna. Inom ramen för garantin är det obligatoriskt att genomföra:

- ▶ Kartläggning i matematiskt tänkande och språklig medvetenhet (under höstterminen i förskoleklass).
- ▶ Bedömningsstöd i taluppfattning respektive läs- och skrivutveckling (under hösttermin samt vårtermin i årskurs 1).
- ▶ Nationella prov i matematik, svenska och svenska som andraspråk (i årskurs 3).

Om en lärare genom de obligatoriska materialen ser en indikation på att en elev behöver stöd i sitt lärande, görs en särskild bedömning av elevens kunskapsutveckling i samråd med specialpedagogisk kompetens. Så snart skolan ser en risk att eleven inte kommer att uppfylla kriterier för bedömning av kunskaper som gäller ska extra anpassningar sättas in skyndsamt. Eventuellt görs en anmälan till rektor om att eleven kan vara i behov av särskilt stöd.

Förvaltningen för Förskola & Grundskola har tagit fram stödmaterialet *Rätt stöd i rätt tid* som är kommunens rutiner för att uppfylla den nationella garantin för tidiga stödinsatser. Där framgår att bedömningsstöd under hösttermin och vårtermin i årskurs 2 samt under hösttermin i årskurs 3 ska genomföras för att säkerställa en kontinuitet i elevens lärande. Detta är alltså tre ytterligare tillfällen som skolorna enligt stödmaterialet rekommenderas att genomföra bedömningsstöden, utöver de krav som ställs i den nationella garantin. I dagsläget är det dock inte möjligt för förvaltningen att följa upp vilka skolenheter som genomför bedömningsstöden vid dessa extra tillfällen.

Förvaltningen har tagit också fram en rutin där det framgår att kartläggning och bedömningsstöd ska dokumenteras i verksamhetssystemet från höstterminen 2022. Uppföljning kan därmed ske på skolenheten. I dagsläget saknas dock möjlighet att få en aggregerad, kommunövergripande bild över resultatet. När nämnden tog del av uppföljning av det systematiska kvalitetsarbetet i november 2022 framgick det att nämnden saknar uppföljning av garantin för tidiga stödinsatser.

## **2.3. Det finns utvecklingsområden kopplat till bedömning av elevers kunskapsutveckling**

Den nationella garantin för tidiga stödinsatser avser årskurs F-3. I intervjuer framkommer att vissa av kommunens skolor har som rutin att genomföra en kartläggning av elevers kunskapsnivåer även i årskurs 4 och 5. Det är inte någonting som nämnden beslutat eller som rekommenderats från förvaltningsgemensamt håll, utan några skolenheter har själva anammat det arbetssättet. Intervjuade lyfter att det annars tenderar att bli ett glapp i årskurserna 4 och 5 där det inte sker kartläggning och inte heller ges betyg. Enligt tidigare förvaltningschef finns det tankar om att använda nämndens resultatfond för att göra en riktad insats till bedömning av kunskapsnivåer i årskurs 4 och 5. I dagsläget skiljer det sig dock åt mellan skolenheterna om kartläggning av elevers kunskapsnivåer görs i årskurs 4 och 5 eller inte.

I årskurs 1 - 5 ges skriftliga omdömen, där klassläraren terminsvis ska dokumentera hur varje elev ligger till utifrån de nationella kunskapsmålen för varje ämne. Sedan augusti 2022 finns

en rutin om att skriftliga omdömen årskurs 1 – 5 ska dokumenteras i verksamhetssystemet. Det har tidigare varierat hur lärare dokumenterar dessa. Enligt uppgift så finns det fortfarande lärare som dokumenterar detta utanför verksamhetssystemet. Det går inte att få samlad statistik över de skriftliga omdömen som dokumenteras i verksamhetssystemet. Enligt uppgift från förvaltningen har en beställning gjorts till systemleverantören för att få tillgång till sådan statistik. Att statistik saknas medför svårighet för nämnden att följa upp hur eleverna i årskurs 1-5 ligger till i förhållande till kunskapsmålen. Nämnden kan inte heller analysera och följa upp eventuella skillnader mellan olika skolenheter. Skriftliga omdömen i årskurs 1-5 har lyfts som en risk i nämndens internkontrollplan 2022.

### 3. Utredning av särskilt stöd och arbete med åtgärdsprogram

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram. Granskningen visar att det inom nämndens ansvarsområde finns rutiner för arbetet med särskilt stöd och åtgärdsprogram, liksom en dokumenterad ansvarsfördelning för arbetet. Åtgärdsprogrammen följs upp och åtgärderna omvärderas när det anses finnas behov av det.

Vi bedömer att det finns risk för att nämnden för Förskola & Grundskola inte uppfyller skollagens krav om att skyndsamt utreda en elevs behov av särskilt stöd samt skollagens krav på utformning av åtgärdsprogram. Stickprov visar på två fall där elever har haft extra anpassningar under lång tid utan att särskilt stöd utretts. Stickprov visar också att elevernas behov av stöd inte alltid beskrivs i åtgärdsprogrammet, bland annat då en av förvaltningens mallar saknar dokumentationsfält för en beskrivning av detta. Enligt skollagen ska elevens behov av stöd beskrivas i ett åtgärdsprogram.

#### 3.1. Process finns för utredning av behov av stöd och framtagande av åtgärdsprogram

För arbetet med särskilt stöd finns förvaltningsövergripande rutiner för dokumentation av stödinsatser som innefattar en processkarta. Processkartan är utformad som en steg-för-steg-guide med start i indikationer på att en elev riskerar att inte uppfylla de betygskriterier eller de kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Av processkartan framgår också lärare, elevhälsans och rektors olika ansvarsområden (se bilaga 4).

För att minska variationer mellan kommunens skolenheter har förvaltningen tagit fram rutindokumentet *Minsta gemensamma nämndare*. I dokumentet framgår obligatoriska moment indelade efter teman och skolform och vad som behöver dokumenteras i verksamhetssystemet. Exempelvis framgår hur stödinsatser såsom extra anpassningar och särskilt stöd ska dokumenteras.

Intervjuade ger en bild av att det finns tydliga rutiner och en tydlig arbetsgång i verksamheten kring agerandet när en elev riskerar att inte uppfylla kunskapsmålen.

#### 3.1. Arbete med extra anpassningar omfattar ofta hela elevgruppen

Om det efter genomförd kartläggning finns indikationer på att en elev riskerar att inte uppnå kunskapsmålen görs extra anpassningar. Det kan exempelvis vara intensivläsning, bildstöd eller enskild genomgång efter lärarens genomgång i helklass.

Intervjuade rektorer och representanter från elevhälsan beskriver att skolorna försöker arbeta med hela elevgruppen, i stället för enbart med den eller de elever som särskilt konstaterats vara i behov av extra anpassningar. Sådant som bedöms kunna gynna hela elevgruppen, till exempel bildstöd, används då i hela klassen.

I intervju med rektorer och elevhälsopersonal framkommer att det är svårt att dokumentera insatser som sker på gruppnivå. Det finns idag inget system för dokumentation dit alla har



tillgång. Det ena systemet för dokumentation (PMO) har inte lärare tillgång till och det andra verksamhetssystemet (Vklass) har inte samtliga professioner inom elevhälsan per automatiktillgång till. Det senare systemet beskrivs inte heller vara fullt användarvänligt. Intervjuade uppger att det förekommit att dokumenterade underlag har försvunnit i verksamhetssystemet och att det finns medarbetare som dokumenterar dubbelt för att undvika att material går förlorat.

### **3.2. En av mallarna för åtgärdsprogram saknar fält för obligatorisk information**

Om extra Anpassningar inte bedöms som tillräckligt initieras ett möte med vårdnadshavare. En pedagogisk kartläggning är då det första steget i processen att utreda behov av särskilt stöd hos en elev. Vid en pedagogisk kartläggning inhämtas information från eleven, undervisande lärare och vårdnadshavare. Analys görs av bland annat elevens förutsättningar att nå kunskapsmålen, elevens skolsituation, elevens mående samt framgångsfaktorer och upplevda svårigheter. Därefter genomförs en utredning av elevens behov av särskilt stöd. Utredningen genomförs av specialpedagog eller speciallärare tillsammans med undervisande lärare.

För utredning av särskilt stöd och för framtagandet av åtgärdsprogram finns mallar framtagna. För åtgärdsprogram finns två olika mallar – en som avser ett slags grund-åtgärdsprogram och en som avser åtgärdsprogram efter uppföljning av ett tidigare åtgärdsprogram. I mallen för åtgärdsprogram som tagits fram efter uppföljning av ett tidigare åtgärdsprogram saknas dokumentationsfält för beskrivning av elevens behov av stöd. Det kan ha skett förändringar i elevens behov sedan grund-åtgärdsprogrammet upprättades, vilket då inte dokumenteras. Enligt skollagen ska elevens behov av stöd alltid beskrivas i ett åtgärdsprogram. Enligt uppgift har förvaltningen en pågående dialog med systemleverantören kring att elevens behov behöver kunna dokumenteras i båda mallar.

### **3.3. Resultat av genomfört stickprov: utvecklingsområden identifieras på flera punkter**

Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts omfattande totalt 20 elevärenden. Urvalet har avsett de elever i årkurs 1 – 5 som har minst två omdömen om en ännu ej godtagbar kunskapsnivå, samt de elever i årskurs 6 – 9 som har minst två F i betyg eller två streck<sup>3</sup>. Dessa elevärenden har granskats utifrån på förhand uppsatta parametrar med grund i Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd. Genomförda stickprov beskrivs i bilaga 5.

#### **Sammanfattande iakttagelser från genomförda stickprov**

I åtta elevärenden har ingen utredning om särskilt stöd påbörjats, även om eleverna inte uppnår kunskapsmålen i mellan två till 14 ämnen. Fyra av dessa elever är nyanlända och har därför genomgått annan typ av kunskapsbedömning som ska uppdateras löpande<sup>4</sup>. Övriga elever utan påbörjad utredning om särskilt stöd har extra Anpassningar, varav dessa finns dokumenterade i Vklass för tre av fyra elever. Två av dessa daterar dock till mer än ett år bakåt i tiden. Enligt Skolverket finns ingen tidsgräns för när en extra Anpassning inte längre ska

---

<sup>3</sup> Med F i betyg avses icke godkänd och med streck avses att underlag saknas för att bedöma elevens kunskaper i ett visst ämne.

<sup>4</sup> Skolverket har tagit fram ett särskilt bedömningsstöd för nyanlända elever. Två av stegen är obligatoriska att genomföra. Kartläggningen ligger till grund för planering av elevens fortsatta undervisning. För elever i högstadiet i grundskolan ska skolan upprätta en individuell studieplan.

anses vara tillräcklig. Inom ramen för stickprovet har vi inte studerat elevernas eventuella progression i omdömen eller betyg. Genomförda stickprov visar dock att eleverna har haft extra anpassningar under en längre tid, vilket medför risk att de avstannar i sin kunskapsutveckling i det fall den extra anpassningen inte är tillräcklig. En brist som identifieras inom stickprov i både årskurs 1–5 och årskurs 6-9 är att elevens behov av stöd inte alltid beskrivs i åtgärdsprogrammet, något som är ett krav enligt skollagen.

#### 4. Beaktning av elevens åsikt i samband med utredning och framtagande av åtgärdsprogram

Vi bedömer att nämnden har säkerställt att elevens åsikt tas i beaktande i samband med utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram. Granskningen visar att det finns mallar för utredning av särskilt stöd och framtagande av åtgärdsprogram där elevens medverkan ska fyllas i. Enligt vad som framkommer i intervjuer och i genomförda stickprov har eleven en central del i utredning av särskilt stöd, framtagande av åtgärdsprogram och uppföljning av åtgärder.

Genomförda stickprov visar dock att det i flera elevärenden saknas dokumenterat underlag från samtal med elev. Det gäller främst elever med extra anpassningar eller nyanlända elever där en särskild kunskapskartläggning gjorts. Det går i de fallen inte att utläsa om elevens åsikt har tagits i beaktande eller inte. Vi anser att det även i dessa fall bör dokumenteras att elevens åsikt tagits i beaktande för att säkerställa att Barnkonventionens intentioner efterlevs.

Enligt Barnkonventionens artikel 12 har barn rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad.

I samband med en pedagogisk utredning sker samtal med elev. Specialpedagog genomför också observationer i klassrummet. Av mallar som finns i förvaltningen ska besvaras *ja* eller *nej* på frågan huruvida eleven har medverkat i utredning av särskilt stöd samt i utarbetande av åtgärdsprogram. Av åtgärdsprogrammet ska också fyllas i det datum som eleven fått del av beslutet.

I skolorna finns former för samverkansmöte mellan skola och hem. Deltar gör relevant personal från elevhälsa och undervisande personal samt vårdnadshavare och när lämpligt också eleven. Syftet är att hem och skola ska samarbeta runt elevens situation. Dessa möten sker när situationen kräver ett fördjupat samarbete.

Utifrån vad som framkommer i intervjuer och i genomförda stickprov har eleven en central del i utredning av särskilt stöd, framtagande av åtgärdsprogram och uppföljning av åtgärder. I flertalet elevunderlag vi tagit del av genom stickprovet framgår att samtal hållits och dokumenterats med den berörda eleven i samband med pedagogisk utredning.

Sammantaget visar stickprovet att det i hälften av stickproven tydligt går att utläsa att elev varit delaktig i samband med utredning av särskilt stöd och/eller framtagande av åtgärdsprogram. I övriga ärenden, som i huvudsak avser elever med extra anpassningar och/eller elever som är nyanlända, är det dock inte möjligt att utläsa huruvida eleven medverkat.

## 5. Samlad bedömning

### 5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser?</li> </ul>	<p><b>Delvis.</b> Inom nämndens ansvarsområde finns rutiner som beskriver hur de obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterialet ska genomföras. Förvaltningen har även beslutat om en rekommendation om att skolenheter ska genomföra bedömningsstöd vid ytterligare tre tillfällen än vad skollagen kräver. Vi anser dock att det finns vissa förbättringsområden kopplat till uppföljning av garantin samt uppföljning av elevers kunskapsutveckling i årskurs 1-5.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd?</li> <li>○ Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov av stöd utifrån en pedagogisk och social bedömning?</li> <li>○ Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen och sker omvärdering av åtgärder om de inte har fått effekt?</li> </ul> </li> </ul>	<p><b>Delvis.</b> Granskningen visar att det finns rutiner för utredning av behov av särskilt stöd och för framtagande av åtgärdsprogram. Mallar finns liksom en dokumenterad ansvarsfördelning för arbetet. Rutiner finns för ansvarsfördelning i utredning av särskilt stöd. Stickprovsgranskning visar att åtgärdsprogrammen följs upp och att åtgärder omvärderas när de inte har bedömts ha gett tillräcklig effekt.</p> <p>Vi bedömer att det finns risk för att nämnden för Förskola &amp; Grundskola inte uppfyller skollagens krav om att skyndsamt utreda en elevs behov av särskilt stöd samt skollagens krav på utformning av åtgärdsprogram. Bristerna handlar i huvudsak om beskrivning av elevens behov av stöd som saknas i flera åtgärdsprogram. Två av elever i stickprovet har haft extra anpassningar daterade till mer än ett år tillbaka, utan att utredning om särskilt stöd initierats.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har nämnden säkerställt att elevens åsikt tas i beaktande i samband med beslut om extra anpassningar, utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram?</li> </ul>	<p><b>Ja, vad gäller utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram.</b> Rutiner finns för att säkerställa att eleven ges möjlighet att medverka vid utredning av särskilt stöd och i framtagande av åtgärdsprogram. I granskningen framkommer att eleven har en central del i utredning av särskilt stöd, framtagande av åtgärdsprogram och uppföljning av åtgärder. Genomförda stickprov visar dock att det för de elever som har extra anpassningar eller som är nyanlända saknas dokumenterat underlag från samtal med eleven. Det går i de fallen inte att utläsa om elevens åsikt har tagits i beaktande eller inte.</p>

## 5.2. Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för Förskola & Grundskola har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i förskoleklass och grundskolan, det vill säga i enlighet med lag och allmänna råd. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte, ställda revisionsfrågor och ansvarsgrunderna är att nämnden delvis säkerställt detta.

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till nämnden för Förskola & Grundskola:

- ▶ Säkerställa att elevens behov av stöd framgår i samtliga åtgärdsprogram.
- ▶ Säkerställa att elevens åsikt även tas i beaktande i samband med extra anpassningar, detta i enlighet med barnkonventionens artikel 12. För att synliggöra elevens involvering bör detta dokumenteras.
- ▶ Tillsä till de skriftliga omdömena i årkurs 1 – 5 kan sammanställas kommunövergripande i verksamhetssystemet. Detta för att möjliggöra en kommunövergripande analys av elevers kunskapsnivåer.
- ▶ Utveckla ett gemensamt arbetssätt inom samtliga kommunens skolenheter vad gäller bedömning av elevers kunskapsnivåer i årskurs 4 och 5.

Göteborg den 20 februari 2023



Linnéa Johansson  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Elin Mausén  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Mikaela Gretzer  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB



Aron Larsson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Specialist  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund till granskningen

Barn har enligt Barnkonventionen rätt till utbildning. Grundskolan ska enligt Barnkonventionen vara tillgänglig för alla. Utbildningen ska enligt skollagen vara likvärdig. Alla elever har rätt till ledning och stimulans i skolan för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling utifrån sina förutsättningar. För en del elever kan det innebära extra anpassningar eller särskilt stöd i undervisningen. Skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i barns och elevers olika förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Detta kallas för det kompensatoriska uppdraget. I Kungsbacka kommun ansvarar nämnden för Förskola & Grundskola för utbildningen i förskoleklass och grundskola.

I skollagen finns en *garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet*. I förskoleklassen och i lågstadiet ska det göras en bedömning av en elevs kunskapsutveckling om det finns indikationer på att eleven inte kommer att uppfylla kriterier för bedömning av kunskaper. 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 obehövligt. Åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Utgångspunkten är att rektor ska besluta om åtgärdsprogrammet. Enligt Barnkonventionen har barn rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad.

Studier visar att för att få bästa effekt ska särskilt stöd ges tidigt. Statistik från Skolverket visar att andelen elever som får särskilt stöd är högst i årskurs nio, det vill säga i slutet av grundskolan. Statistiken visar också att särskilt stöd är vanligare bland pojkar än bland flickor.

Kommunrevisionen genomförde under våren 2022 en granskning av särskilt stöd i gymnasieskolan. Granskningen visade att det finns utvecklingsområden i att säkerställa att utredningar om särskilt stöd och åtgärdsprogram utformas i enlighet med krav i skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd. Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska nämnden för Förskola & Grundskolas arbete med särskilt stöd inom förskoleklass och grundskolan. I *God revisionssed* framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risken för bristande måluppfyllelse samt bristande styrning och intern kontroll av verksamhet.

## **Bilaga 2. Revisionskriterier**

### **Kommunallagen 2017:725**

Enligt kommunallagen 6 kap. ska nämnder besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnder beslutar också i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

### **Skollagen 2010:800**

Enligt skollagen 3 kap. 2 § ska alla barn och elever i samtliga skolformer ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Enligt 3 kap. 5 § Om det inom ramen för undervisningen framkommer att risk föreligger att en elev inte uppfyller de betygskriterier eller övriga kunskapsmål som finns 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.

Om det inom ramen för undervisningen framkommer att det finns risk att en elev inte uppnår kunskapsmålen trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie verksamheten ska detta anmälas till rektor. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt.

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 obehövt.

Särskilt stöd får enligt skollagen ges istället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det ska också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas, samt vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektor.

Om en utredning enligt ovan visar att eleven inte behöver särskilt stöd ska rektor eller den som rektor överlåtit beslutanderätt till istället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

### **Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram**

Den som utreder en elevs behov av särskilt stöd bör enligt råden kartlägga hur elevens skolsituation påverkar elevens förutsättningar och förmågor. Utifrån kartläggningen ska en bedömning göras av om eleven är i behov av särskilt stöd och i så fall bedöma vilka behov eleven har. När rektor får information om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd ska



utredning påbörjas skyndsamt. Utredningar av behov av särskilt stöd ska dokumenteras skriftligt.

Rektor ska tillse att en elev enbart har ett åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet ska innehålla konkreta och utvärderingsbara åtgärder.

Ett åtgärdsprogram ska enbart innehålla den information om eleven som behövs för att kunna vidta adekvata stödåtgärder.

När ett beslut om åtgärdsprogram fattas ska eleven, eller i förekommande fall elevens vårdnadshavare, underrättas om beslutet. I åtgärdsprogrammet ska elevens behov av särskilt stöd beskrivas.

Åtgärdsprogrammet följs upp löpande i och med personalens kontinuerliga arbete med åtgärderna. Utvärdering av åtgärdsprogrammet är en mer systematisk analys med grund i hur åtgärderna har fungerat. Syftet är att se över om de stödinsatser som satts in har gett effekt.

Vissa elever har behov av stöd under en längre tid. Då finns det skäl för skolan att vid flera tillfällen ta ställning till stödbehovet och fatta nya beslut om åtgärdsprogram.

### **Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter**

Lagen (2018:1197) om Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar som fastställer barnets rättigheter. Artiklarna ska utgöra en helhet. Barnkonventionen gäller alla barn, det vill säga individer under 18 år. I konventionen finns fyra grundläggande principer som ska vara vägledande i alla frågor som rör barn.

- ▶ Artikel 2: alla barn har samma rättigheter och lika värde
- ▶ Artikel 3: barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barn
- ▶ Artikel 6: alla barn har rätt till liv och utveckling
- ▶ Artikel 12: alla barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad.

Barnkonventionens status som lagstiftning gör att det enskilda barnets rättssäkerhet stärks. Det möjliggör också att barnets bästa kommer i främsta rummet på ett tydligare sätt.

Av lagens förarbeten (prop. 2017/18:186) framgår att ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen. Detta innebär att varje barn ska ses som bärare av rättigheter. Detta synsätt kräver att barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer.

Av lagens förarbeten framgår också anammandet av ett barnrättsperspektiv eller ett barnrättsbaserat synsätt främst om synsätt, kunskap, arbetssätt och tydlig styrning. För att uppnå en varaktig och genomgripande förändring krävs att en fråga eller ett synsätt rutinemässigt förs in i det dagliga arbetet. Tjänstemän och beslutsfattare som hanterar ärenden som rör barn styrs dock i sitt arbete av lagar, förordningar, föreskrifter, förarbeten



och riktlinjer. En inkorporering innebär att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs och kan därmed förväntas medverka till att barnet i högre grad hamnar i fokus i de situationer som gäller barnet.

### **Reglemente för nämnden för Förskola & Grundskola**

Nämnden fullgör kommunens uppgifter enligt skollagen och annan författning inom det offentliga skolväsendet för barn och elever inom förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg.

Nämnden fullgör kommunens uppgifter och har det faktiska vårdgivaransvaret för elevhälsan enligt skollagen, inklusive den medicinska och psykologiska delen av elevhälsan, för elever i förskoleklass, grundskolan och grundsärskolan.

## Bilaga 3. Källförteckning

### Genomförda intervjuer:

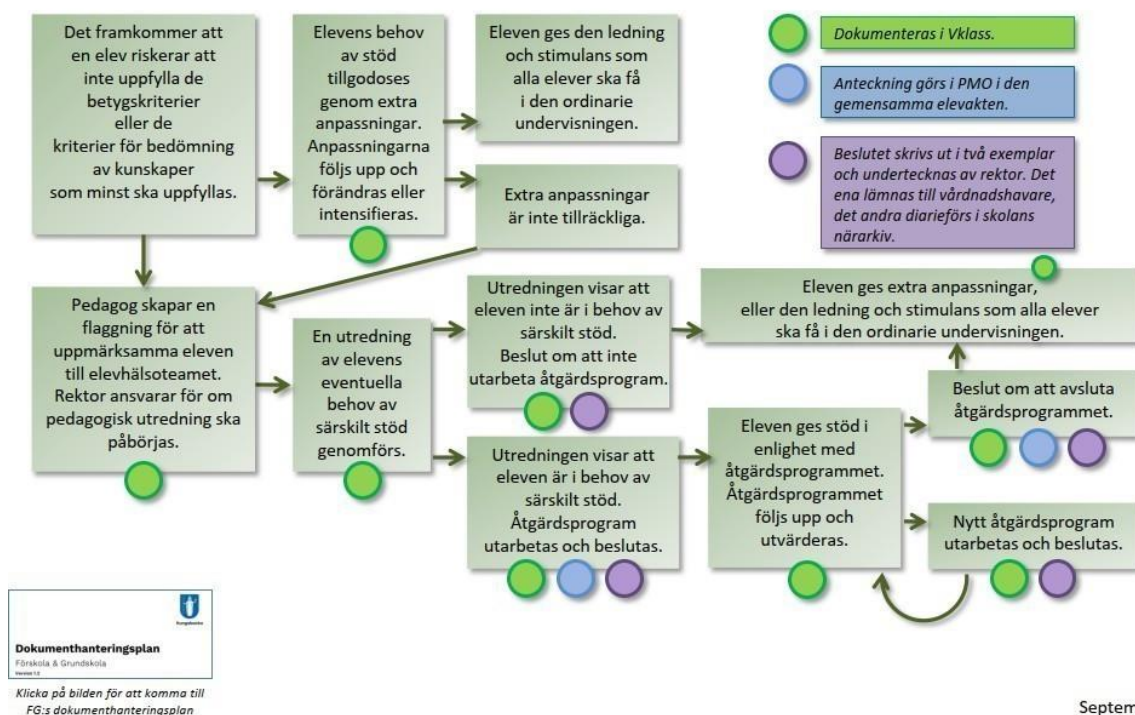
- Presidiet i nämnden för Förskola & Grundskola
- Tidigare förvaltningschef Förskola & Grundskola
- Gruppintervju med verksamhetschefer
- Gruppintervju med rektorer för ett urval av kommunens grundskolor
- Gruppintervju med representanter från Elevhälsoteamet

### Granskade dokument:

- ▶ Blankett Beslut om att avsluta åtgärdsprogram, 3 kap 9 § skollagen
- ▶ Blankett Beslut om åtgärdsprogram för en elev i behov av särskilt stöd. Enligt 3 kap 9 § skollagen
- ▶ Blankett Utredning av elevs behov av särskilt stöd, 3 kap 7 § skollagen
- ▶ Kartläggning sammanställning Vklass
- ▶ Minsta gemensamma nämndare, Vklass
- ▶ Nämndbudget 2022 nämnden för Förskola & Grundskola
- ▶ Nämnden för Förskola & Grundskolas internkontrollplan 2022
- ▶ Nämndens årsredovisning 2021, nämnden för Förskola & Grundskola
- ▶ Pedagogisk kartläggning – en nulägesbeskrivning
- ▶ Rutin för dokumentation av stödinsatser
- ▶ Rutin överlämningar
- ▶ Rutindokument *Minsta gemensamma nämndare*
- ▶ *Rätt stöd i rätt tid*. Kungsbacka kommuns rutiner för Läsa, Skriva, Räkna. En garanti för tidiga stödinsatser.
- ▶ Särskilt stöd i Vklass. Kompetensutveckling hösten 2022

## Bilaga 4. Processkarta särskilt stöd

Förvaltningens processkarta för illustration av arbetet med extra anpassning och särskilt stöd. Med färgkodning framgår vart olika moment ska dokumenteras.



### Lärare

- ▶ Dokumenterar extra anpassningar
- ▶ Skapar flaggning i verksamhetssystemet (läraren signalerar med hjälp av en markering på den specifika elevens profil i verksamhetssystemet för att uppmärksamma andra undervisande lärare om elevens behov till)
- ▶ Deltar i pedagogisk kartläggning och bedömning
- ▶ Ansvarar för och utvärderar åtgärder som tilldelats

### Elevhälsa

- ▶ Deltar i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd
- ▶ Samordnar arbetet med pedagogisk utredning
- ▶ Dokumenterar åtgärdsprogram
- ▶ Antecknar i PMO (kommunens journalsystem för elevhälsa)

### Rektor eller speciallärare/specialpedagog

- ▶ Undertecknar och diarieför beslut om att utarbeta, inte utarbeta samt avsluta åtgärdsprogram

## Bilaga 5. Resultat av genomförda stickprov

I granskningen har 20 elevärenden har granskats utifrån på förhand uppsatta parametrar med grund i Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd. Den första delen av stickprovet avser huruvida utredning om särskilt stöd har initierats för dessa elever och hur utredningen har genomförts. Den andra delen av stickprovet avser de åtgärdsprogram som utredningen om särskilt stöd eventuellt mynnat ut i, och huruvida de är upprättade i enlighet med Skolverkets allmänna råd.

### Utredning

1. Utredning av särskilt stöd har initierats.
2. Dokumentation om den pedagogiska utredningen finns. Det framgår:
  - a. när utredning är gjord
  - b. vem som ansvarat för den
  - c. vilken befattning den personen har.
  - d. om eleven, vårdnadshavare eller extern utredningskompetens varit involverade.
  - e. Elevens behov av stöd/anpassning beskrivs.
3. Rektor har beslutat om att inte upprätta åtgärdsprogram (alt. delegationsbeslut finns).

### Åtgärdsprogram

4. Rektor har beslutat om ett åtgärdsprogram (alt. delegationsbeslut finns).
5. Utformningen av åtgärdsprogram
  - a. Åtgärdsprogrammet beskriver elevens behov av särskilt stöd
  - b. I åtgärdsprogrammet framgår hur behovet av stöd ska tillgodoses
  - c. Åtgärdsprogrammet innehåller inte elevkänslig information
  - d. Elev och vårdnadshavare har getts möjlighet att delta i utformningen av åtgärdsprogrammet
6. Utvärdering av åtgärdsprogram
  - a. Det framgår när åtgärderna ska utvärderas
  - b. Det framgår vem som är ansvarig för utvärderingen
  - c. Åtgärder har vid utvärdering vid behov justerats.

#### Förklaring till tabell:

- Grön markering: Kontrollpunkten uppfylld
- Gul markering: Kontrollpunkten delvis uppfylld
- Röd markering: Kontrollpunkten inte uppfylld
- Grå markering: Kontrollpunkten går inte att bedöma utifrån tillgängliga underlag
- Vit/blank markering: Kontrollpunkten bedöms inte vara tillämplig. Det är aktuellt när utredning visat att eleven inte är i behov av särskilt stöd eller när det inte funnits behov av att justera beslutade åtgärder i åtgärdsprogrammet.

## Stickprov av elevärenden årskurs 1 – 5

	UTREDNING							ÅTGÄRDSPROGRAM								
	1	2a	2b	2c	2d	2e	3	4	5a	5b	5c	5d	6a	6b	6c	
1																
2		<i>Eleven har dokumenterade extra anpassningar i Vklass. Eleven har haft extra anpassningar sedan november 2021.</i>														
3		<i>Eleven har inte dokumenterade extra anpassningar i Vklass. Enligt skriftlig uppgift får eleven stöd på gruppnivå och individnivå.</i>														
4		<i>Eleven är nyanländ t.o.m. 2024. Eleven har dokumenterade extra anpassningar i Vklass. Eleven har haft extra anpassningar sedan december 2022.</i>														
5																
6																
7																
8																
9																
10		<i>Eleven har dokumenterade extra anpassningar i Vklass. Eleven har extra anpassningar från maj 2020 och december 2022.</i>														

### EY:s kommentarer:

- ▶ Vad gäller elev 1 så har en utredning om särskilt stöd påbörjats den 2 december 2022. Utredningen var ej färdigställd vid granskningens genomförande.
- ▶ Genomfört stickprov visar att det kopplat till fyra elevärenden inte har genomförts någon utredning av särskilt stöd. Samtliga fyra elever uppges ha extra anpassningar, men bara tre av dessa har extra anpassningar dokumenterade i verksamhetssystemet. I två fall daterar de extra anpassningarna mer än ett år bakåt i tiden. För elev 4 har en utredning om särskilt stöd inte initierats då eleven räknas som nyanländ i skollagens mening till och med 2024. Då görs istället en särskild kunskapskartläggning<sup>5</sup>.
- ▶ Som tidigare nämnts finns två mallar för åtgärdsprogram. I fem elevärenden (stickprov 5-9) saknas med anledning av detta en beskrivning av elevens behov av stöd i det framtagna åtgärdsprogrammet.
- ▶ I fyra (stickprov 2,3,4 och 10) saknas dokumenterat underlag som visar att samtal med eleven hållits i samband med pedagogisk utredning och/eller annan utredning.
- ▶ I två ytterligare elevärenden (stickprov 8 och 9) framgår att eleven inte har medverkat i framtagande av åtgärdsprogrammet<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Skolverket har tagit fram ett särskilt bedömningsstöd för nyanlända elever. Två av stegen är obligatoriska att genomföra. Kartläggningen ligger till grund för planering av elevens fortsatta undervisning. För elever i högstadiet i grundskolan ska skolan upprätta en individuell studieplan.

<sup>6</sup> I kommentar från förvaltningen ges förklaring till varför dessa elever inte medverkat i framtagande av åtgärdsprogram. I det ena fallet hänvisas till elevens ålder, i det andra till tekniska omständigheter.

## Stickprov elevärenden årskurs 6 – 9

	UTREDNING							ÅTGÄRDSPROGRAM							
	1	2a	2b	2c	2d	2e	3	4	5a	5b	5c	5d	6a	6b	6c
11		<i>Eleven har inte extra anpassningar.</i>													
12															
13															
14															
15															
16															
17		<i>Eleven har inte extra anpassningar. Eleven är nyanländ.</i>													
18															
19		<i>Eleven har inte extra anpassningar. Eleven är nyanländ.</i>													
20		<i>Eleven har inte extra anpassningar. Eleven är nyanländ.</i>													

### EY:s kommentarer:

- ▶ Genomfört stickprov visar att det kopplat till fyra elevärenden inte har genomförts någon utredning av särskilt stöd. Vad gäller elev 11 finns annan dokumentation som tyder på att eleven haft skolfrånvaro under en längre tid. En utredning finns istället om åtgärder vid frånvaro. Vad gäller elev 17 framgår att eleven varit nyanländ. Eleven har haft olika anpassningar och har fått studiehandledning på sitt modersmål. Elev 19 och 20 är nyanlända och har i stället en individuell studieplan. Med i underlaget för dessa två elever finns också kartläggning av deras kunskaper.
- ▶ Som nämnts ovan finns två mallar för åtgärdsprogram. I fyra elevärenden saknas med anledning av detta en beskrivning av elevens behov av stöd i det framtagna åtgärdsprogrammet. Vad gäller elev 18 noteras att elevens behov av stöd heller inte beskrivs i utredningen av behov av särskilt stöd.
- ▶ I fyra elevärenden (stickprov 13, 17, 19 och 20) saknas dokumenterat underlag som visar att samtal med eleven hållits i samband med pedagogisk utredning och/eller annan utredning. Vad gäller stickprov 13 så noteras också att varken elev eller vårdnadshavare medverkat i utredning av särskilt stöd eller i framtagande av åtgärdsprogram<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Förvaltningen kommenterar att eleven i fråga till en början hade svårigheter att alls ta sig till skolan, varför eleven inte kunde delta i utredning eller upprättande av åtgärdsprogram.