

Kungsbacka kommun

GRANSKNING AV SÄRSKILT STÖD I GYMNASIESKOLAN



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	5
1.4. Metod	5
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
2. Styrning av arbetet med särskilt stöd fungerar i huvudsak väl.....	6
2.1. Styrning av arbetet med särskilt stöd utgår från lag och mål	6
2.1.1. Elevhälsans resurser organiseras centralt och respektive rektor ansvarar för elevhälsoarbetet.....	7
2.1.2. Behov av särskilt stöd identifieras oftast av en undervisande lärare	8
2.1.3. Insatser finns för att skapa studiero och anpassade lärmiljöer.....	9
2.1.4. Förändrade möjligheter att tillgodose olika typer av skolsammanhang	9
3. Det finns vissa utvecklingsområden i arbetet med åtgärdsprogram	11
3.1.1. Resultat av genomfört stickprov av elevärenden	12
4. Nämnden följer upp arbetet med särskilt stöd	15
4.1.1. Uppföljning av elevhälsans organisation.....	15
5. Samlad bedömning.....	16
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	16
5.2. Slutsatser.....	17
Bilaga 1. Revisionskriterier.....	18
Bilaga 2. Källförteckning.....	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun granskat arbetet med särskilt stöd i gymnasieskolan. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i gymnasieskolan. Vår slutsats är att nämnden har säkerställt detta, men att vissa utvecklingsområden finns.

Granskningen visar att arbete med extra anpassningar i undervisningen sker kontinuerligt. Detta dokumenteras i ett verksamhetssystem där undervisande lärare kan se vilken typ av anpassningar en särskild klass eller elev behöver. En elevs behov av särskilt stöd initieras ofta av en lärare, men kan också uppmärksammas redan i grundskolan. Rutiner finns för överlämning från grundskola till gymnasieskola.

Inom gymnasieskolan finns en centralt organiserad elevhälsa. Elevhälsans arbete organiseras genom elevhälsoteam som omfattar psykolog, kuratorer, skolsköterskor, skolläkare samt specialpedagoger. Den centralt organiserade elevhälsan beskrivs vid intervjuer bidra till likvärdighet i tillgång till elevhälsoresurser.

Ett åtgärdsprogram är ett dokumenterat underlag där det framgår vilket stöd en skola ska ge en elev som har behov av stöd. Åtgärdsprogram beslutas av rektor eller den person som rektor har delegerat beslutanderätten till. I nämndens internkontrollplan 2021 och 2022 identifierades risken att åtgärdsprogram inte uppfyller krav på kvalitet. Under hösten 2021 genomförde nämnden därför en internkontroll av samtliga då aktiva åtgärdsprogram. Granskningen visade på brister vad gäller utformning av mallar och beskrivning av elevens behov av stöd. Inom ramen för den här granskningen gjordes ett stickprov på tio genomförandeplaner. Våra iakttagelser är i linje med flera av de rekommendationer som lämnades i internkontrollen, det vill säga att det finns ett behov av att klargöra exempelvis skillnader mellan behov och åtgärd och hur elevens behov bör beskrivas i ett åtgärdsprogram. Det finns också ett behov av att se över mallar för utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Sammanfattningsvis finns utvecklingsområden vad gäller att säkerställa att utredningar om särskilt stöd och åtgärdsprogram utformas i enlighet med krav i skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar nämnden att:

- ▶ Säkerställa att utredning av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram sker i enlighet med krav i skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd.
- ▶ Säkerställa likvärdiga utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram genom exempelvis enhetliga mallar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Utbildningen i gymnasieskolan ska ta hänsyn till alla elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevers förutsättningar. Verksamheten inom skolväsendet ska organiseras utifrån individ-, grupp-, och skolnivå så att eleverna får förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. I Kungsbacka kommun ansvarar nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad för gymnasieskolan.

Om det framkommer att en elev inte väntas uppnå kunskapskraven ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar. Om extra anpassningar inte varit tillräckliga ska elevens behov av särskilt stöd utredas. För elever som är i behov av särskilt stöd ska enligt skollagen ett åtgärdsprogram utarbetas. Av skollagen framgår att det i åtgärdsprogrammet ska framgå vad behovet av särskilt stöd är och hur det ska tillgodoses. Det ska också framgå när åtgärderna ska följas upp. Åtgärdsprogram ska beslutas av rektor. Skolverket har också tagit fram allmänna råd som vägledning i frågor om särskilt stöd. Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad har i sin internkontrollplan för 2022 uppmärksammat risk för att åtgärdsprogram inte uppfyller krav på kvalitet.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknads arbete med särskilt stöd inom gymnasieskolan. 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.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i gymnasieskolan.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av arbetet med särskilt stöd?
 - Finns rutiner för att upptäcka och utreda elevers eventuella behov av särskilt stöd?
 - Finns en struktur för att säkerställa att samråd sker med elevhälsan, eleven och dennes vårdnadshavare?
- ▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med åtgärdsprogram?
 - Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen?
 - Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov och åtgärder utifrån en pedagogisk och social bedömning?
- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med särskilt stöd?
 - Genomförs utvärdering på huvudmannanivå för att säkerställa att skolornas arbete och åtgärder fungerar och förbättras?

1.3. Revisionskriterier

- ▶ Kommunallag (2017:725) 6 kap. 6 § som reglerar nämnders ansvar.
- ▶ Skollagen (2010:800) 3 kap. 6-12 §§ om stöd, utredning och särskilt stöd.
- ▶ Skolverkets särskilda råd för arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.
- ▶ Reglemente för nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov.

Förteckning av granskade dokument och intervjupersoner framgår i bilaga 2. Ett stickprov har gjorts på tio elevärenden i årskurs tre som har fått minst två F i betyg, alternativt fått ett streck i betyg¹. Granskning har gjorts av huruvida skolans utredning av eleven motsvarar krav i relevanta regelverk. Ett resultat av genomfört stickprov återfinns i avsnitt 2.3.1.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avgränsas till ställda revisionsfrågor samt till att avse verksamhetsåret 2022. Vidare anser granskningen nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad i Kungsbacka kommun.

¹ Läsåret 19/20 gick cirka 920 elever i årskurs tre.

2. Styrning av arbetet med särskilt stöd fungerar i huvudsak väl

Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna nå så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Om det inom ramen för undervisningen framkommer att risk föreligger att en elev inte kommer att klara de fastställda kunskapsmål som finns ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om eleven trots extra anpassningar inte når upp till kunskapskraven ska elevens behov av särskilt stöd utredas. I Kungsbacka kommun är Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad ansvarig för gymnasieskolan.

Vår bedömning är att nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad i huvudsak har säkerställt en ändamålsenlig styrning av arbetet med särskilt stöd. Det finns en struktur för att fånga upp elevers behov av anpassningar av undervisningen och särskilt stöd samt för att sprida detta till samtliga undervisande lärare. Inom gymnasieskolan bedrivs ett förebyggande och främjande arbete, bland annat för att skapa trygga lärmiljöer. Granskningen visar också att det finns en systematik för elevhälsoteamens arbete i arbetet med särskilt stöd.

2.1. Styrning av arbetet med särskilt stöd utgår från lag och mål

I Kungsbacka kommun ansvarar Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad för gymnasieskolans verksamhet. Det finns i dagsläget tre gymnasieskolor som drivs i kommunal regi: Elof Lindälvs gymnasium, Aranäsgymnasiet och Beda Hallbergs gymnasium. Gymnasieskolorna har tillsammans drygt 3 000 elever och är organiserade i 15 skolenheter.

Arbetet med särskilt stöd styrs av skollagen och Skolverkets allmänna råd. Vad gäller elevers välmående och förutsättningar till goda kunskapsresultat har nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad i sin nämndbudget 2022 beslutat om mål med bäring på dessa teman. Målen har koppling till några av kommunfullmäktiges fokusområden och följs upp genom indikatorer som nämnden beslutat.

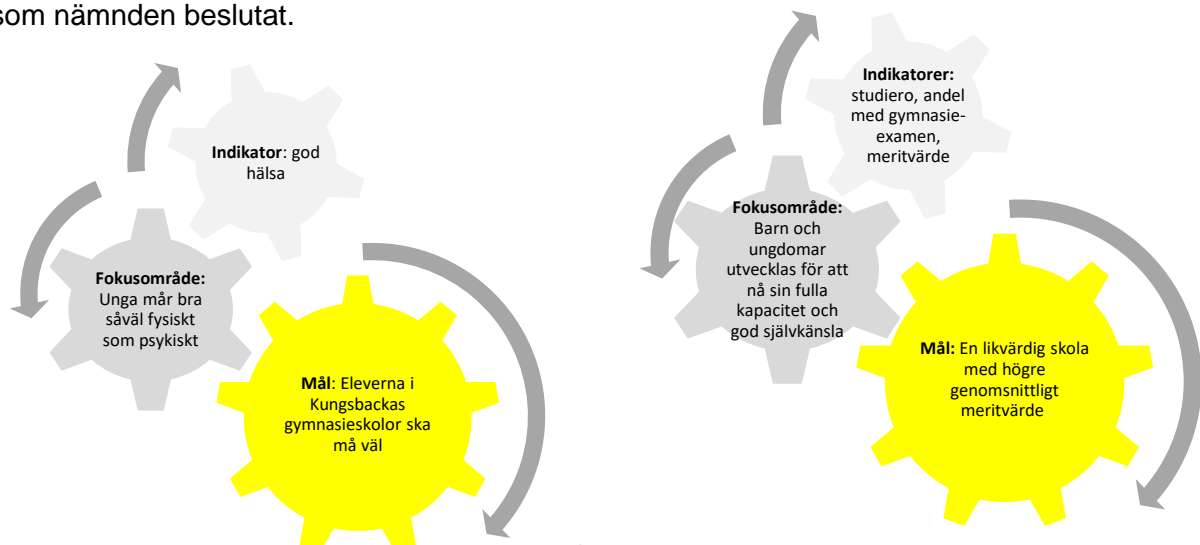


Bild 1: Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknads mål kopplat till elevers hälsa och skolresultat med tillhörande fokusområden och indikatorer.

2.1.1. Elevhälsans resurser organiseras centralt och respektive rektor ansvarar för elevhälsoarbetet

I skollagen framgår att det ska finnas en elevhälsa för eleverna i gymnasieskolan. Elevhälsans arbete ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål. Elevhälsan ska i första hand arbeta förebyggande och hälsofrämjande samt vid behov åtgärdande. I Kungsbacka kommun styrs elevhälsans arbete genom en övergripande elevhälsoplan. Av denna framgår fem övergripande perspektiv som syftar till att skapa en god elevhälsa:

- ▶ Alla vuxna är ansvariga för att skapa och vidmakthålla god elevhälsa.
- ▶ Uppdraget lärande ska fungera för varje elev.
- ▶ Information hanteras med respekt för elevers integritet och lämnas enbart till personer som behöver kännedom för att eleven ska få en god lärandemiljö.
- ▶ Kommunikation på skolan ska präglas av tillgänglighet, snabbhet samt professionalitet utifrån tydliga roller.
- ▶ Kvaliteten i elevhälsoarbetet följs och utvecklas genom dokumentation och utvärdering.

Av elevhälsoplanen framgår att rektorn, eller den rektor utser, ansvarar för att utvärdera, planera och genomföra elevhälsoarbetet inom skolenheten. Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad har beslutat om en socioekonomisk resursfördelningsmodell. Modellen innebär att 10 procent av skolenheternas budget fördelas utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar. Syftet är minska effekten av skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund, såsom föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst eller elevernas studieresultat från årskurs nio.

Elevhälsoarbetet bedrivs genom så kallade *Elevhälsoteam* som består av psykolog, kuratorer, skolskötorskor, skolläkare samt specialpedagoger. Rektor ansvarar för att specialpedagogisk kompetens finns att tillgå inom skolenheten. Elevhälsans övriga resurser samordnas av den biträdande gymnasiechefen. I det uppdraget ingår att organisera psykolog, kuratorer, skolskötorskor samt tillgång till skolläkare. Vad gäller den centralt placerade elevhälsan lyfts i intervjuer både för- och nackdelar. Intervjuade rektorer menar att det kan finnas utmaningar med att få elevhälsan att bli en integrerad del av skolans verksamhet. Som fördel lyfts att den centrala elevhälsans resurser kan fördelas behovsstyrt och mer flexibelt över skolenheterna. Eftersom rektor inte hanterar kostnaden för elevhälsan kan rektor heller inte besluta om att dra ned på elevhälsan om budgeten är snäv. En central elevhälsoorganisation anses bidra till likvärdighet för eleverna, då resurser sätts in utifrån behov.

Av den övergripande elevhälsoplanen framgår att rektor på respektive skolenhet ska upprätta en elevhälsoplan för den egna enhetens operativa elevhälsoarbete. Samtliga skolenheter har minst en elevhälsoplan. Inom vissa skolenheter finns en särskild elevhälsoplan på programnivå. Förvaltningen genomförde nyligen en omorganisation och förändrade programmen i vissa skolenheter, därav ser strukturen för elevhälsoplanerna aningen olika ut mellan olika enheter. Från och med höstterminen 2022 ska det enbart finnas en övergripande elevhälsoplan och en elevhälsoplan per enhet. Granskning av ett urval av elevhälsoplanerna visar att de är relativt lika i sin utformning.

Som en del i elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete erbjuds alla elever i årskurs 1 ett hälsosamtal med skolsköterskan. Samtalet ska bland annat identifiera svårigheter kopplade till elevens fysiska eller mentala mående som påverkar elevens förmåga att tillgodogöra sig undervisningen. Vid intervjuer beskrivs hälsosamtalen som ett viktigt tillfälle för att kunna identifiera elever som upplever svårigheter för att därefter kunna initiera åtgärder. Under Covid-19-pandemin genomfördes hälsosamtalen digitalt.

2.1.2. Behov av särskilt stöd identifieras oftast av en undervisande lärare

Att upptäcka en elevs behov av särskilt stöd grundas i regel i en identifierad risk att eleven inte kommer att nå upp till kunskapskraven. Den här risken identifieras oftast av en lärare. Skolenheterna har rutiner för att fånga upp elever i behov av stöd. Inför utvecklingssamtal som sker en gång per termin sker en grundlig sammanställning av varje elev. Vidare har skolenheterna ett arbetssätt där samtliga mentorer alternativt samtliga undervisande lärare samlas för att diskutera dels klasser på gruppnivå, dels enskilda individer. Vid dessa tillfällen närvarar elevhälsoteamet och rektor.

Intervjuade rektorer beskriver att arbete med extra anpassningar utifrån elevers behov sker kontinuerligt och ofta på rutin. Dokumentation av elevers behov av anpassningar sker i ett verksamhetssystem. Undervisande lärare ska kunna gå in i systemet för att läsa in sig på vilken typ av anpassningar en särskild klass eller elev behöver. Intervjuade rektorer beskriver att man inom skolenheterna arbetar för att skapa en struktur där anpassningar för en viss elev också ges för resten av en klass när det är tillämpligt. Detta kan exempelvis handla om tydlighet i instruktioner.

Behov av särskilt stöd kan uppmärksammas redan i grundskolan. Inom förvaltningen finns därför rutiner för överlämning från grundskolan. Överlämning sker i regel i ett verksamhetssystem där grundskolan dokumenterar elevens eventuella särskilda behov. Mottagande lärare på gymnasieskolan tar del av dokumentationen i verksamhetssystemet. Om eleven har ett åtgärdsprogram i grundskolan är de synliga för den mottagande skolan. Vid en extra komplex situation och där flera instanser är involverade sker en *tidig överlämning*². En tidig överlämning kan exempelvis innebära att eleven introduceras till gymnasieskolan redan under vårterminen i nionde klass för att stegvis få vänja sig vid den nya miljön.

I den övergripande elevhälsoplanen beskrivs elevhälsans analysverktyg. Utöver utredning av särskilt stöd kan en psykologutredning respektive skolsocial utredning göras. Den förstnämnda genomförs av skolpsykolog för att ge större förståelse för elevens situation och svårigheter, styrkor och resurser. Den andra genomförs av en kurator och belyser bland annat hur eleven

² För att en tidig överlämning ska vara aktuell bör följande kriterier vara uppfyllda:

- ▶ Elevens situation är komplex och fler instanser är involverade (t.ex. Individ-och familjeomsorg, Habilitering eller BUP)
- ▶ Det finns ett dokumenterat behov av förberedelse för att skapa bra förutsättningar för studier på gymnasiet.
- ▶ Det finns en pågående SIP (samordnad individuell plan). Om ingen SIP finns initieras sådan av grundskolan eller ovan nämnd instans.

fungerar socialt i skolan och hur eleven mår känslomässigt. Rektorn fattar beslut om att genomföra båda typerna av utredning och ansvarar för att eleven sedan får det stöd som utredningen visar att eleven är i behov av.

2.1.3. Insatser finns för att skapa studiero och anpassade lärmiljöer

Gymnasieskolorna i kommunen har under ett antal år arbetat med projektet *From great to excellent* med syftet att öka måluppfyllelsen i skolan. Det har varit ett femårigt projekt i samverkan med bland annat Halmstad högskola. Kommunen valde att fokusera på tillgängliga lärmiljöer med utgångspunkt i motivation till lärande. Från och med läsåret 21/22 är *From great to excellent* inte längre ett projekt utan integrerat i det ordinarie undervisningsarbetet.

På kommunens två stora gymnasieskolor finns särskilt inrättade lugna miljöer dit elever ska kunna gå för att arbeta mer ostört eller bara för att dra sig undan från det större sociala sammanhanget. Avsatt tid i de lugna miljöerna återkommer som beslutad åtgärd i flera av de åtgärdsprogram som har granskats inom ramen för stickproven (se stycke 2.3.1). Elever i behov av särskilt stöd stöttas av personal som arbetar med trygghetspedagogik och planerings- och strukturstöd när de vistas i de lugna miljöerna.

2.1.4. Förändrade möjligheter att tillgodose olika typer av skolsammanhang

Beda Hallbergs gymnasium i Kungsbacka vänder sig till elever som vill läsa samhällsvetenskapsprogrammet på en liten skola och till de elever som har hoppat av gymnasiet och vill återuppta sina studier. Skolan har två program: ett introduktionsprogram (Beda Nova) och ett samhällsvetenskapsprogram. Skolans målsättning har varit att anpassa skolan efter eleverna istället för tvärtom. Skolan har bland annat haft schemalagd frukost, utökad elevhälsa och utökad personaltäthet.

Ett minskande elevunderlag och därmed svårigheter för skolan att hålla budget i balans medförde att skolan inte fullt ut kunnat leverera de särskilda pedagogiska inslag som skulle vara utmärkande för Beda Hallbergs gymnasium jämfört med de andra kommunala gymnasieskolorna. Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad beslutade i februari 2022 att avveckla Beda Hallbergs gymnasium. Avvecklingen ska ske genom en utfasning av nuvarande elever. Beslutet har föregåtts av en utredning som inkluderar en analys av risker och möjligheter. I samband med beslutet om avveckling uppdrogs förvaltningschefen att ta fram en plan för utfasning av Beda Hallbergs gymnasium i enlighet med de rekommendationer som lämnades i den utredning som föregick nämndens beslut.

En specialpedagogisk hub ska inrättas för att möjliggöra ett samlat arbete med särskilt stöd. Det mindre sammanhang som många av eleverna på Beda Hallbergs gymnasium sökt sig till anses finnas också på kommunens övriga gymnasieskolor. Nämndens presidium poängterar vid intervju att verksamheten på Beda Hallbergs gymnasium i sin helhet inte kommer att läggas ner. Introduktionsprogrammet Beda Nova kommer istället att bedrivas på Aranäsgymnasiet. Det samhällsvetenskapsprogrammet kommer att fasa in i befintlig undervisning på Aranäsgymnasiet.

I och med distansundervisningen under pandemin förändrades förutsättningarna för elevernas närvaro i skolan. För en del elever kan distansundervisningen ha skapat bättre förutsättningar att ta del av undervisningen, då detta kunde ske i hemmet. För elever med social oro eller med autismspektrumtillstånd kan distansundervisningen ha medfört en ökad tillgänglighet till undervisningen. Intervjuade rektorer menar att det efter pandemin finns tendenser till att en del elever vill fortsätta ta del av undervisningen på distans.

3. Det finns vissa utvecklingsområden i arbetet med åtgärdsprogram

Enligt skollagen ska en elev skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det framkommer att risk föreligger att en elev inte kommer att klara de fastställda kunskapsmål som finns. Om eleven trots extra anpassningar inte når upp till kunskapskraven ska elevens behov av särskilt stöd utredas.

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med åtgärdsprogram. Granskningen har omfattat stickprov på tio elevärenden. Det finns utvecklingsområden vad gäller dels *enhetligheten* i upprättade åtgärdsprogram, dels *kvaliteten* i beskrivning av elevens behov och åtgärder i åtgärdsprogram. Granskningen visar att åtgärdsprogram följs upp löpande av elevhälsoteamet på den aktuella skolenheten. Av beslutade åtgärdsprogram framgår när dessa ska utvärderas. Viss förbättringspotential finns dock vad gäller att revidera beslutade åtgärder när dessa inte har fått effekt.

Ett åtgärdsprogram är ett dokumenterat underlag där det framgår vilket stöd en skola ska ge en elev som har behov av stöd. Åtgärdsprogram beslutas av rektor eller den person som rektor har delegerat beslutanderätten till. Innan ett åtgärdsprogram tas fram ska en utredning av elevens behov av särskilt stöd genomföras. Regleringar kring hur åtgärdsprogram ska utformas återfinns i skollagen och i Skolverkets allmänna råd.

Vid intervjuer framkommer att rektorerna hanterar godkännandet av åtgärdsprogram på olika sätt. Antingen godkänner rektorn samtliga åtgärdsprogram eller så har rektorn delegerat det ansvaret, då vanligen till specialpedagog. Kommunen använder ett verksamhetssystem som innehåller en lärplattform för elever, lärare, vårdnadshavare och skolledning där åtgärdsprogrammen ska dokumenteras och godkännas. Verksamhetssystemet har använts under ett par år och uppges vid intervju ha underlättat arbetet med såväl extra anpassningar som särskilt stöd då information enkelt kan förmedlas till alla som undervisar en elev. Nämndens egen internkontroll visar dock att fysiska blanketter för åtgärdsprogram fortfarande används i viss utsträckning. Åtgärdsprogram följs upp i samband med elevhälsoteamets träffar som sker veckovis på respektive skolenhet.

I sin internkontrollplan 2021 och 2022 har nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad identifierat risken för att åtgärdsprogram inte uppfyller krav på kvalitet. Under hösten 2021 genomförde Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad därför en internkontroll av samtliga aktiva åtgärdsprogram. Totalt omfattade granskningen 104 åtgärdsprogram. Granskningens huvudsakliga resultat var att:

- ▶ Fem olika blanketter för åtgärdsprogram har använts. I en av dessa blanketter finns inte ett angivet utrymme för att beskriva elevens behov av särskilt stöd.
- ▶ I några åtgärdsprogram saknas befattning på den som fattat beslut om åtgärdsprogrammet.

- ▶ I några åtgärdsprogram finns en redogörelse för elevens behov men åtgärder saknas för att möta upp behovet.
- ▶ I 36 av de 104 granskade åtgärdsprogrammen saknas en beskrivning av elevens behov. I cirka 10 åtgärdsprogram beskrivs elevens behov utan att dessa kompletteras med en åtgärd.

Efter genomförd internkontroll lämnades en antal åtgärder till Förvaltningen för Gymnasium & Arbetsmarknad att arbeta vidare med. Exempel på rekommendationer som lämnades var att rensa upp bland blanketterna för åtgärdsprogram samt att klargöra hur elevens behov ska beskrivas i ett åtgärdsprogram, skillnaden mellan behov och åtgärd samt hur man formulerar mål och åtgärder som är konkreta och utvärderingsbara.

3.1.1. Resultat av genomfört stickprov av elevärenden

Inom ramen för denna granskning har stickprov gjorts av tio elevärenden. Urval av ärenden har skett slumpmässigt bland de elever i årskurs tre som har minst två F eller streck i betyg. Urval av elevärenden har skett så att det finns en fördelning mellan skolenheterna på kommunens gymnasieskolor.

Granskning har skett gentemot följande kontrollpunkter som har sin grund i krav från skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd:

1. Utredning av särskilt stöd har påbörjats skyndsamt.
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 åtgärdsprogram, beslutat om att inte upprätta åtgärdsprogram alt. delegationsbeslut finns.
4. Av åtgärdsprogram framgår elevens behov av stöd.
5. Det framgår när åtgärdsprogram ska utvärderas.
 - a. Åtgärder har vid utvärdering/i nytt åtgärdsprogram vid behov justerats.
6. Det framgår vem som ansvarar för uppföljning/utvärdering.

I tabellen på nästkommande sida presenteras resultatet av stickprovet.

		Kontrollpunkter										
		Utredning av särskilt stöd					Åtgärdsprogram					
		1	2a	2b	2c	2d	2e	3	4	5	5a	6
Elevvärde	1	Red	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Yellow	Green	Green	Green
	2	Green	Green	Green	Green	Yellow	E.T.	Red	E.T.	E.T.	E.T.	E.T.
	3	Grey	Green	Green	Green	Yellow	E.T.	Red	E.T.	E.T.	E.T.	E.T.
	4	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Green	E.T.	Green
	5	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	E.T.	Green
	6	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Red	Green	Green	E.T.	Green
	7	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Yellow	Green	Red	Green
	8	Grey	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	E.T.	Green
	9	Red	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Yellow	Green	Red	Red
	10	Grey	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	E.T.	Green

Tabell 1: EY:s sammanställning av resultat från genomförda stickprov av åtgärdsprogram.

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
- ▶ E.T.: Kontrollpunkten bedöms inte vara tillämplig. Det är aktuellt när utredning visar att eleven inte är i behov av särskilt stöd eller när det inte funnits behov av att justera beslutade åtgärder i åtgärdsprogrammet.

Stickprovsgranskningen visar på flera utvecklingsområden i arbetet med utredning av särskilt stöd och upprättandet av åtgärdsprogram. Nedan summeras iakttagelser som förekommit i minst tre av stickproven:

- ▶ I tre fall bedömer vi att utredning av särskilt stöd inte har initierats skyndsamt³. I två ytterligare fall går det inte att bedöma huruvida utredningen initierats skyndsamt eller inte utifrån tillgängliga underlag.
- ▶ I fyra fall framgår inte befattning på den som fattat beslut om ett åtgärdsprogram.
- ▶ I fyra fall framgår inte huruvida elevens vårdnadshavare har deltagit i utredningen. I ytterligare ett fall framkommer att vårdnadshavare inte deltagit.
- ▶ I två fall saknas en beskrivning av elevens behov av stöd i utredning av särskilt stöd. I ytterligare ett fall finns en beskrivning men den är ofullständig.

³ I dessa fall har det gått över sex månader från det att en anteckning av betydande karaktär, såsom exempelvis kring hög frånvaro, gjorts i elevhälsans verksamhetssystem till dess att ett åtgärdsprogram har upprättats.

- ▶ I två fall har rektor inte fattat beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram. I ett fall har specialpedagog beslutat om åtgärdsprogram, utan att ansvarig rektor delegerat beslutanderätt för detta.
- ▶ I tre åtgärdsprogram är beskrivningen av elevens behov av särskilt stöd ofullständig⁴. Detta innebär att beskrivningen av elevens behov är att betrakta som den beslutade åtgärden.
- ▶ I fyra av stickproven finns tre eller fler identifierade avvikelser.
- ▶ För stickprov 4 saknas helt en dokumenterad utredning, varför många avvikelser noteras i detta fall.

I de granskade underlagen förekommer flera mallar dels för utredning av särskilt stöd, dels för åtgärdsprogram. I en av mallarna för åtgärdsprogram saknas förtryckta fält för väsentlig information, såsom elevens behov av stöd, om elevhälsan har medverkat i framtagandet av åtgärdsprogrammet, vilket datum eleven har fått del av beslutet och vilket datum elevens vårdnadshavare har fått del av beslutet. I en mall för utredning av särskilt stöd saknas ett fält där elevens behov av stöd ska fyllas i.

Våra iakttagelser är i linje med flera av de rekommendationer som lämnades till förvaltningen efter genomförd internkontroll hösten 2021. Det vill säga att det finns ett behov av att klargöra exempelvis skillnader mellan behov och åtgärd och hur elevens behov bör beskrivas i ett åtgärdsprogram. Det finns också ett behov av att se över mallar för utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram. I stickprovet har vi sett att olika mallar för utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram använts. Det innebär dels att all dokumentation inte görs i verksamhetssystemet vilket försvårar spårbarheten, dels att vissa mallar inte innehåller nödvändiga rubriker vilket medfört att information saknas.

⁴ I dessa fall saknas en reell beskrivning av elevens behov utifrån en pedagogisk och social bedömning. Elevens behov av stöd har exempelvis formulerats som:

- ▶ Eleven har behov av förlängd kurs i ämne x.
- ▶ Eleven behöver mer tid för att nå målen i kursen x.

I dessa underlag saknas en pedagogisk bedömning avseende huruvida eleven bedöms kunna uppnå kunskapsmålen genom de åtgärder som beslutas i åtgärdsprogrammet För den enskilda elevens skull är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan elevens behov och beslutad åtgärd.

4. Nämnden följer upp arbetet med särskilt stöd

Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. I Kungsbacka kommun ansvarar Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad ansvarar för gymnasieskolan.

Vi bedömer att nämnden har säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av särskilt stöd. Nämnden följer årligen på en övergripande nivå upp elevhälsans omfattning och organisation samt det systematiska kvalitetsarbetet. Därtill tar nämnden återkommande del av muntlig information vid sina sammanträden från rektorer och lärare utifrån olika fokusområden varje år där bland annat arbetet med särskilt stöd adresseras.

Enligt skollagen ansvarar huvudmannen för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Den huvudsakliga uppföljningen av gymnasieskolans verksamhet sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Uppföljningen sammanfattas årligen i en så kallad huvudmannarapport. I uppföljningen avseende läsåret 2020/2021 sker uppföljning av indikatorer kopplade till förebyggande arbete såsom kontakt med elevhälsan, studiero och trygghet. Uppföljningen visar att 77 procent av eleverna uppger att de upplever att de kan gå och prata med elevhälsan om vad de vill, jämfört med 69 procent år 2017. Vad gäller studiero anser 84 procent av eleverna att läraren ser till att det är studiero på lektionen, jämfört med 65 procent år 2017. En orsak till den ökade studieron tros vara arbetet med en tillgänglig lärmiljö och anpassningar i klassrummet, en del av arbetet som bedrivits inom projektet From great to excellent. Av nämndens årsredovisning för 2021 framgår att 93 procent av eleverna i gymnasieskolan uppgivit att de kände sig trygga i skolan. Detta bedöms bero på en hög tillgänglighet till elevhälsa och synliga elevhälsoteam. Av årsredovisningen framgår att vissa skolenheter fortsatt behöver arbeta för en förbättrad studiero, struktur och trygghet i skolan, delvis som en följd av distansundervisningen som skett under Covid-19-pandemin.

I intervju med nämndens presidium beskrivs att nämnden återkommande tar del av information om gymnasieskolans verksamhet vid sina sammanträden. Representanter från skolan, såsom lärare och rektorer, bjuds in till sammanträden för att hålla muntliga dragningar utifrån olika fokusområden. Exempelvis framgår av protokoll att nämnden i mars 2022 informerades om hur en av skolenheterna på Elof Lindälvs gymnasium arbetar med trygghet och studiero.

4.1.1. Uppföljning av elevhälsans organisation

Åtterrapporering till nämnden av elevhälsans arbete ska ske årligen. Elevhälsans arbete under läsåret 2020/2021 rapporterades till nämnden i oktober 2021. I uppföljningen ges exempel på förebyggande och främjande arbete som genomförts på skolenheterna, bland annat har elevhälsoteamet informerat i klasserna om funktionsnedsättningar och studiecoacher har inrättats för att elever ska få hjälp med planering och struktur. I rapporten redogörs också för elevhälsans resurser som bedöms vara tillräckliga men att dessa ska följas. Nämnden beslutade att godkänna åtterrapporeringen.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>► Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av arbetet med särskilt stöd?</p>	<p>Ja, i huvudsak. Det finns en struktur för att fånga upp elevers behov av anpassningar och särskilt stöd och för att sprida detta till samtliga undervisande lärare. Inom gymnasieskolan bedrivs ett förebyggande och främjande arbete, bland annat för att skapa trygga lärmiljöer. Rutiner finns för överlämning av elever i behov av särskilt stöd mellan grund- och gymnasieskola. Det finns en systematik för elevhälsoteamens arbete med särskilt stöd genom bland annat elevhälsoteam på varje skolenhet som träffas återkommande.</p>
<p>► Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med åtgärdsprogram?</p>	<p>Delvis. Genomförda stickprov visar att det finns utvecklingsområden kopplat till utredning av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram. Det gäller dels enhetligheten i upprättade åtgärdsprogram, dels kvaliteten i beskrivning av elevens behov och åtgärder i åtgärdsprogram. Granskningen visar att ett flertal olika mallar för utredning av särskilt stöd och för upprättande av åtgärdsprogram används. Vidare visar granskningen att elevens behov av åtgärder inte alltid beskrivs och att de ibland är att betrakta som åtgärder snarare än behov av stöd. Vi noterar också att all dokumentation kring utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram inte görs i verksamhetssystemet vilket försvårar spårbarheten. Liknande iakttagelser gjordes i den granskning som nämnden gjort utifrån sin internkontrollplan.</p>
<p>► Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig uppföljning av arbetet med särskilt stöd?</p>	<p>Ja. Nämnden följer årligen upp elevhälsans omfattning och organisation samt det systematiska kvalitetsarbetet genom en årlig huvudmannarapport för gymnasieskolan. Därtill tar nämnden återkommande del av muntlig information vid sina sammanträden från rektorer och lärare utifrån olika fokusområden varje år där bland annat arbetet med särskilt stöd adresseras.</p>

5.2. Slutsatser

Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i gymnasieskolan. Vår slutsats är att nämnden har säkerställt detta, men att vissa utvecklingsområden finns.

Utvecklingsområdena gäller främst att säkerställa att utredningar om särskilt stöd och åtgärdsprogram utformas i enlighet med krav i skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd. I vårt stickprov har vi uppmärksammat att utredningar av särskilt stöd i några fall inte har initierats skyndsamt, att beskrivningen av elevens behov av särskilt stöd är ofullständig i åtgärdsprogram och att det inte framgår huruvida elevens vårdnadshavare deltagit i utredningen.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar nämnden att:

- ▶ Säkerställa att utredning av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram sker i enlighet med krav i skollagen och Skolverkets allmänna råd för särskilt stöd.
- ▶ Säkerställa likvärdiga utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram genom exempelvis enhetliga mallar.



Linnéa Johansson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Elin Mausén
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB



Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Specialist
Ernst & Young AB

Bilaga 1. 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 kunskapskraven trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie verksamheten ska detta anmälas till rektor. Rektor 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

I den första delen av åtgärdsprogrammet ska anges vilket behov av särskilt stöd som eleven har. I den andra delen av åtgärdsprogrammet anges de åtgärder som bedöms vara relevanta.

Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas.

Ett åtgärdsprogram ska dokumenteras och beslutas skriftligt. Beslutet ska ange vem det gäller, vilket lagrum beslutet grundar sig på och datum för när beslutet fattades. Det ska också innehålla skälen för beslutet.

Vid beslut om att upprätta ett åtgärdsprogram, liksom vid beslut om att inte upprätta ett åtgärdsprogram, behöver skolan dokumentera vilket datum eleven och elevens vårdnadshavare har fått ta del av åtgärdsprogrammet.

Hur ofta det är lämpligt att följa upp och utvärdera ett åtgärdsprogram beror på elevens behov av särskilt stöd. Behovet av uppföljning och utvärdering kan också variera över tid. Det är rektorn, eller den i personalen som har fått i uppdrag av rektorn att besluta om ett åtgärdsprogram, som i det enskilda fallet måste avgöra hur ofta det är lämpligt att göra uppföljningar och utvärderingar.

Med uppföljning avses den ansvariga personalens kontinuerliga arbete med att följa upp åtgärderna i vardagen. Varje person som ansvarar för en åtgärd ser då till att det som är bestämt verkligen genomförs, och bedömer fortlöpande om det egna arbetssättet är effektivt eller om det måste förändras.

En utvärdering av åtgärderna är en mer systematisk analys och helhetsbedömning som den ansvariga personalen gör av hur åtgärderna har fungerat. Vid en inplanerad tidpunkt gör skolan en utvärdering av åtgärdsprogrammet. Det är inte reglerat hur denna utvärdering ska ske, men eleven och vårdnadshavarna bör ges möjlighet att delta i utvärderingen.

Reglemente för nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad

Nämnden ansvarar enligt reglementet för gymnasieskolan i kommunen. Nämnden ansvarar också för elevhälsa enligt skollagen.

Bilaga 2. Källförteckning

Genomförda intervjuer:

- ▶ Gruppintervju med fyra rektorer från kommunens gymnasieskolor, 10 maj
- ▶ Gymnasiechef och biträdande gymnasiechef, 10 maj
- ▶ Förvaltningschef Gymnasium & Arbetsmarknad, 11 maj
- ▶ Presidiet i nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad, 17 maj

Granskade dokument:

- ▶ Blankett: särskild överlämning av elever där stödbehovet tidigt behöver planeras till nationella program och introduktionsprogram i Kungsbacka kommun
- ▶ Elevhälsoplan 20/12 för Bygg- och anläggningsprogrammet Aranäsgymnasiet
- ▶ Elevhälsoplan Aranäsgymnasiet skolenhet 3
- ▶ Elevhälsoplan Aranäsgymnasiet skolenhet 6
- ▶ Elevhälsoplan Elof Lindälvs gymnasium enhet 4
- ▶ Elevhälsoplan Elof Lindälvs gymnasium enhet 5
- ▶ Elevhälsoplan Elof Lindälvs gymnasium enhet 6
- ▶ Internkontroll åtgärdsprogram inom särskilt stöd HT 2021
- ▶ Internkontrollplan 2022
- ▶ Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknads protokoll januari – maj 2022
- ▶ Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknads årsredovisning 2021
- ▶ Nämndens för Gymnasium & Arbetsmarknads nämndbudget 2022
- ▶ Reglemente för Nämnden för Gymnasium & Arbetsmarknad
- ▶ Rutin överlämning Förskola & Grundskola till Gymnasium & Arbetsmarknad
- ▶ Uppföljning av systematiskt kvalitetsarbete 2020/2021 – Huvudmannarapport. Gymnasium & Arbetsmarknad
- ▶ Återrapportering av elevhälsans omfattning och organisation, läsåret 2020/2021
- ▶ Övergripande plan för elevhälsans organisation och arbete vid Kungsbacka kommuns gymnasieskolor
- ▶ Översyn av organisation för Beda Hallbergs gymnasium – slutrapport