

Vänersborgs kommun

Uppföljande granskning av skolans
måluppfyllelse och fördjupad granskning av
särskilt stöd



Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3	Metod	4
1.4	Revisionskriterier	4
2	Samlad bedömning	5
2.1	Den uppföljande granskningen visar att tidigare rekommendationer delvis åtgärdats.....	5
2.2	Den fördjupade granskningen visar på utvecklingsbehov	5
3	Uppföljande granskning av grundskolans måluppfyllelse	7
3.1	Uppföljning av vidtagna åtgärder	8
3.1.1	Rekommendation att vidta åtgärder för likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare	8
3.1.2	Rekommendation att särskilt följa upp förutsättningar för att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver.....	9
3.1.3	Rekommendation att i det systematiska kvalitetsarbetet även följa upp måttet "uppnått kunskapskrav i alla ämnen.....	10
4	Fördjupad granskning av särskilt stöd	11
4.1	Introduktion till särskilt stöd.....	11
4.2	Nämndens styrning av verksamhetens förutsättningar	11
4.3	Nämndens uppföljning av verksamhetens förutsättningar	12
4.4	Nämndens uppföljning av hur särskilt stöd fungerar	13
4.5	Ansvar och organisation tydliggörs i barn- och elevhälsoplaner	14
4.6	Stickprov indikerar väsentliga brister	16
4.7	Tydlig struktur för överlämningar	19
4.8	Vår bedömning	19
	Bilaga 1. Källförteckning	21

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunrevisionen genomförde år 2021 en granskning av grundskolans måluppfyllelse. Granskningen visade att andelen behöriga lärare skiljde sig kraftigt åt mellan skolenheterna och att skillnader i lärarbehörighet och lokalbeskaffenhet påverkade det stöd elever kunde erbjudas. Av barn- och utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för år 2023 framgår att nämndmålet om att öka andelen behöriga till gymnasiet inte uppnåddes. Statistik från Skolverket för läsåret 2022/2023 visar att det finns skillnader mellan kommunens enheter. Andelen elever som blir behöriga till gymnasieskolan varierar mellan kommunens enheter från cirka 71 procent till cirka 87 procent. Vad gäller andelen elever i årskurs nio som uppnått betygskriterierna i alla ämnen varierar resultaten mellan kommunens skolenheter från 83 procent till 55 procent. Det genomsnittliga meritvärdet i kommunen som helhet är även cirka 11 poäng lägre än det modellberäknade värdet. Det finns således både en betydande variation i elevernas resultat och det genomsnittliga resultatet är lägre än det statistiskt sett förväntade resultatet. Därutöver finns, i likhet med den fördjupade granskningens iakttagelse, fortsatt skillnader i andelen behöriga lärare mellan kommunens skolor. Andelen heltidstjänster med lärarlegitimation och behörighet varierar från cirka 47 procent till cirka 93 procent. Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att dels följa upp vilka åtgärder som vidtagits efter granskningen 2021, dels genomföra en fördjupad granskning av det stöd som elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieskolan får.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är dels att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har åtgärdat de rekommendationer som lämnades vid granskningen 2021, dels att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i grundskolan.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

Uppföljande del

1. Vilka åtgärder har barn- och utbildningsnämnden vidtagit utifrån de rekommendationer som lämnades 2021?
2. Har de vidtagna åtgärderna resulterat i att avhjälpa de synpunkter som lämnades i rekommendationerna?

Fördjupad del

3. Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att elever som riskerar att inte uppnå betygskriterierna får sitt behov av särskilt stöd utrett?
4. Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram följer skollagens krav och Skolverkets allmänna råd?

5. Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att överlämning från grundskolan till gymnasieskolan sker på ett ändamålsenligt sätt?
6. Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att åtgärdsprogram utvärderas och att åtgärder omvärderas om de inte har fått effekt?

1.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys, intervjuer och stickprov. Relevant dokumentation har granskats för att kartlägga verksamhetens riktlinjer och rutiner. Intervjuer har genomförts med berörda verksamhetsföreträdare för att samla insikter kring arbetet med särskilt stöd. Källförteckning framgår av bilaga 1. Stickprov har genomförts på 20 slumpmässigt utvalda elevärenden fördelat på årskurs 7-9 och som haft minst två underkända betyg (F) under föregående läsår (2023/2024). Stickprovet har skett gentemot på förhand uppsatta kontrollpunkter. Kontrollpunkterna framgår av avsnitt 4.6.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier utgör grunder för bedömning. I denna granskning har de primära revisionskriterierna varit följande:

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

2 Samlad bedömning

2.1 Den uppföljande granskningen visar att tidigare rekommendationer delvis åtgärdats

Rekommendation	Bedömning
Att vidta åtgärder för likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare.	
Att särskilt följa upp förutsättningar för att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. Det kan särskilt gälla nyanlända och flerspråkiga elever samt elever med autismspektrumtillstånd.	
Att i det systematiska kvalitetsarbetet även följa upp måttet "uppnått kunskapskrav i alla ämnen.	

Den uppföljande granskningen visar att två av tre rekommendationer har avhjälpats. Vi konstaterar inledningsvis att nämnden inte delat kommunrevisionens bild av identifierat utvecklingsområde. Vi konstaterar också att nämndens bild är att Vänersborgs kommun har högre behörighet än riket trots att alla vedertagna nyckeltal indikerar det motsatta. Vi bedömer att rekommendationen om att vidta åtgärder för likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare i allt väsentligt kvarstår.

2.2 Den fördjupade granskningen visar på utvecklingsbehov

Syftet med den fördjupade granskningen har varit att bedöma om barn- och utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i grundskolan.

Vår bedömning utifrån granskningens iakttagelser och angivna revisionsfrågor är att nämnden inte har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med särskilt stöd i grundskolan. Vår bedömning grundas på att elever som uppenbart riskerar att inte uppnå betygskriterierna inte fått sitt behov av stöd utrett. Stickprovet visar väsentliga avvikelser där endast tre av 20 elever som har minst två icke godkända betyg fått sitt behov av stöd utrett. Vår bedömning grundas även på att åtgärdsprogram i flera fall saknar konkreta och utvärderingsbara åtgärder. Avslutningsvis grundas vår bedömning på att åtgärdsprogrammen inte har utvärderats och omvärderats i tillräcklig utsträckning.

Avslutningsvis bedömer vi att nämnden i allt väsentligt säkerställt att överlämningar från grundskolan till gymnasieskolan sker på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfråga	Svar
Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att elever som riskerar att inte uppnå betygskriterierna får sitt behov av särskilt stöd utrett?	Nej. Riktlinjer finns som tydliggör ansvar och roller men dessa följs inte. Stickprov visar att få elever som inte uppnått betygskriterierna fått sitt behov av stöd utrett.
Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram följer skollagens krav och Skolverkets allmänna råd?	Delvis. Genomförda utredningar följer i stort krav men åtgärdsprogram saknar delvis konkreta och utvärderingsbara åtgärder.
Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att åtgärdsprogram utvärderas och att åtgärder omvärderas om de inte har fått effekt?	Nej. Stickprov visar att utvärdering inte har skett i tillräcklig utsträckning och att åtgärder inte omvärderats.
Har barn- och utbildningsnämnden säkerställt att överlämning från grundskolan till gymnasieskolan sker på ett ändamålsenligt sätt?	Ja. Det finns tydliga riktlinjer och utarbetade arbetssätt för överlämningar.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att elever som riskerar att inte uppnå betygskriterierna får sitt behov av stöd utrett.
- ▶ Överväga om behov finns av att tydliggöra hur arbetet med utarbetande och uppföljning av åtgärdsprogram bör gå till.
- ▶ Säkerställa att åtgärdsprogram innehåller konkreta och utvärderingsbara åtgärder.
- ▶ Säkerställa att åtgärder följs upp och utvärderas om åtgärderna utgör ett tillräckligt stöd för eleven, eller om andra eller kompletterande åtgärder behöver vidtas.

Göteborg den 12 december 2024



Karin El Aaraj
Verksamhetsrevisor



Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Projektledare



Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare

3 Uppföljande granskning av grundskolans måluppfyllelse

Kommunrevisionen genomförde år 2021 en granskning av huruvida barn- och utbildningsnämndens styrning var tillfredställande för att elever i grundskolan skall uppnå målen för utbildningen. Den sammanfattade bedömningen utifrån granskningen var att barn- och utbildningsnämndens styrning inte var helt tillfredsställande.

Utifrån granskningen lämnades följande rekommendationer barn- och utbildningsnämnden:

1. Att vidta åtgärder för likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare.
2. Att särskilt följa upp förutsättningar för att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. Det kan särskilt gälla nyanlända och flerspråkiga elever samt elever med autismspektrumtillstånd.
3. Att i det systematiska kvalitetsarbetet även följa upp måttet "uppnått kunskapskrav i alla ämnen".

I sitt svar på revisionsrapporten, daterat 2022-04-08, uppgav barn- och utbildningsnämnden i huvudsak följande:

- ▶ Barn- och utbildningsnämnden delar inte bilden av de stora skillnaderna i lärarnas behörighet som presenterats i rapporten. Nämnden arbetar vidare med att se över de underlag som rapporteras in till SCB och hur SCB behandlar underlagen. Andelen legitimerad personal inom barn och utbildningsförvaltningens verksamheter följs upp och presenteras årligen i verksamhetsberättelsen.
- ▶ Måluppfyllelsen inom F-9 är en del av verksamhetsuppföljningen som presenteras regelbundet. Vid dessa uppföljningar är elever med särskilt stöd en del som berörs och utmaningar kopplade till dessa presenteras till barn- och utbildningsnämnden. När det kommer till lokalmässiga förutsättningar hamnar dessa i lokalförsörjningsarbetet, där man årligen tittar på vilka behov verksamheterna lyfter utifrån lokalbehoven. Uppföljning av särskilt stöd ska tydliggöras i barn- och utbildningsnämndens plan för systematiskt kvalitetsarbete inför läsåret 2022/2023.
- ▶ Barn- och utbildningsnämnden följer redan upp det rekommenderade måttet genom förvaltningens arbete, men det är inte kopplat till nämndens förväntade resultat. Måluppföljningen till nämnd utgår från det förväntade resultatet, vilket gör att måttet inte redovisas separat vid målavstämningarna vid delårsrapport eller bokslut. Nämnden ska införa ett nytt förväntat resultat inför 2023: "Andel elever i årskurs 9 som uppnått kunskapskrav i alla ämnen ökar"

3.1 Uppföljning av vidtagna åtgärder

3.1.1 Rekommendation att vidta åtgärder för likvärdig tillgång till legitimerade och behöriga lärare

Nämndens svar, daterat 2024-09-27: Andelen legitimerade lärare har ökat sedan föregående läsår. Statistiken som granskats kan vara missvisande eftersom olika mått mäts.

Nämnden har sett över sin rapportering till SCB. Av verksamhetsberättelsen 2023 framgår andelen legitimerade förskollärare, lärare och fritidspedagoger inom barn- och utbildningsförvaltningen. Uppföljningen visar innehav av legitimation och inte lärarnas legitimation i specifika ämnen. Andelen legitimerade lärare och förskollärare har ökat, vilket delvis förklaras av att antalet anställda utan legitimation har minskat. Barn- och utbildningsnämnden lyfter också utmaningar att rekrytera legitimerade fritidspedagoger.

EYs kontroll av nämndens svar jämfört med Skolverkets statistik framgår i nedan tabell.

Nyckeltal	Nämndens uppföljning	Skolverkets statistik
Andel lärare med lärarlegitimation	2023: 80 % inom åk 7-9 94 % inom åk F-6 2024: 88 % inom åk 7-9 96 % inom åk F-6	
Andel lärare med lärarlegitimation och behörighet att undervisa, åk 1-9		2023: 69,5 %
Andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, åk 1-9		2023: 84,2 %

Andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet uppgick till 69,5 procent under år 2023 i Vänersborgs kommuns kommunala grundskolor. Andelen legitimerade och behöriga varierar mellan kommunens skolor från 46,6 procent till 93 procent. Vidare framgår av Skolverkets statistik att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen varierar mellan kommunens enheter från 56,2 procent till 100 procent. Vänersborg har något lägre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än genomsnittet i riket; 84,2 procent jämfört med 86,3 procent. Av skriftliga svar framgår exempelvis att Vänerparkens skola har 100 procent legitimerade lärare. Av Skolverkets statistik framgår att 72,4 procent är legitimerade och behöriga att undervisa i de ämnen som läraren undervisar i.

I intervju uppges att kommunen prioriterat att undervisning sker av legitimerade lärare men där lärarna inte nödvändigtvis är behöriga i alla ämnen som läraren undervisar i. Detta gäller särskilt mindre skolenheter där antalet lärare är färre och det således är mer utmanande att

säkerställa behöriga och legitimerade lärare vid samtliga undervisningstillfällen.

Vår bedömning: Vi konstaterar inledningsvis att nämnden i första hand följer upp andelen lärare med lärarlegitimation och inte lärare med lärarlegitimation och behörighet i specifika ämnen. Vi anser således att Skolverkets nyckeltal om lärare med pedagogisk högskoleexamen, vilket är ett rekvisit för lärarlegitimation, är mest jämförbart med kommunens synsätt. Vi konstaterar därtill att variationen mellan skolor vad gäller andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen fortsatt är väsentlig. Av granskningen har framgått hur nämnden ser på behörighet men inte att nämnden vidtagit några åtgärder för att stärka likvärdigheten. Vi anser sammantaget att rekommendationen i allt väsentligt kvarstår.

3.1.2 Rekommendation att särskilt följa upp förutsättningar för att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver.

Nämndens svar, daterat 2024-09-27: Av nämndens verksamhetsplan för 2024 framgår att en central del i utvecklingsarbetet är att stärka samverkan mellan kommunen och externa aktörer. Barn- och elevhälsan kommer att ha en aktiv roll i samverkan med andra myndigheter samt vårdnadshavare. Under 2023–2024 planeras ett utvecklingsarbete med socialförvaltningen kring processen för samordnad individuell plan (SIP)¹. Fortsatt arbete kring kartläggning, dokumentation och uppföljning av elever som är i behov av särskilt stöd lyfts fram, men även vikten av att säkerställa att de beslut som tas fattas utifrån relevanta underlag.

Rektorer och specialpedagoger arbetar även med att förbättra stödet för elever som riskerar att inte uppnå betygskriterierna. Det pågår ett arbete för att standardisera bedömningsmetoderna över skolorna. I Barn- och utbildningsnämndens delårsrapport för 2024 framkommer att målet om ökad andel elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram har uppnåtts. Trenden är positiv jämfört med föregående år. En prognos pekar på att 83 procent av eleverna kommer att vara behöriga till ett nationellt gymnasieprogram, vilket är en ökning från 2023. Trots en ökning i gymnasiebehörighet framgår av nämndens uppföljning att en betydande andel elever i årskurs 8 och 9 fortfarande riskerar att inte uppfylla kraven för gymnasiebehörighet.

Av EYs dokumentgranskning noterar vi följande: Nämndens uppföljning av kvalitetsarbetet visar att 64 elever i högstadiet får sin undervisning helt eller delvis i särskild undervisningsgrupp.² Detta motsvarar cirka 5 procent av eleverna i högstadiet. Uppföljningen inkluderar även antal särskilda undervisningsgrupper. Av uppföljningen framgår också att 173 elever, cirka 14 procent av eleverna, har en frånvaro som överstiger

¹ SIP är ett arbetssätt för individer som behöver hjälp från skola, socialtjänst och regionen samtidigt.

² Särskild undervisningsgrupp är åtgärd inom ramen för särskilt stöd där eleven ges undervisning i en annan undervisningsgrupp än den eleven normalt tillhör. Särskilda undervisningsgrupper omfattar i regel färre elever än ordinarie klasser. Undervisningslokalen kan också vara anpassad för att möta elevernas behov, exempelvis i enlighet med Specialpedagogiska myndighetens rekommendationer. För särskild undervisningsgrupp fattas ett separat och överklagbart beslut.

25 procent. Nämnden har under 2024 också inkluderat särskilt stöd inom ramen för internkontrollarbetet. Nämnden kommer bland annat att följa upp följsamhet till rutiner.

I mål- och resursplanen för 2023–2025 har nämnden identifierat risker som rör barn i behov av särskilt stöd: Andelen elever som behöver särskilt stöd ökar, där insatsernas omfattning varierar, vilket i sin tur ökar verksamhetens kostnader. En särskild utmaning är att elever i årskurs 9 har ett betydande behov av särskilt stöd, vilket gör det svårt för rektorerna att organisera stödet inom den tilldelade budgeten, något som påverkar måluppfyllelsen negativt.

Vår bedömning: Vår bedömning är att åtgärden i stort har avhjälpes. Vi grundar vår bedömning på att nämnden följer upp vissa åtgärder inom ramen för särskilt stöd samt har inkluderat området i sitt internkontrollarbete. Vi anser att nämndens uppföljning skulle stärkas ytterligare av en bredare uppföljning av särskilt stöd. Syftet med en sådan uppföljning är att identifiera återkommande eller kommunövergripande behov för åtgärder på huvudmannanivå.

3.1.3 Rekommendation att i det systematiska kvalitetsarbetet även följa upp måttet "uppnått kunskapskrav i alla ämnen"

Nämndens svar, daterat 2024-09-27: Barn- och utbildningsnämnden beslutade att lägga till det förväntade resultatet "Andel elever i årskurs 9 som har nått lägsta betygskriterierna för E i alla ämnen ökar" i sin mål- och resursplan. Nämnden har inför sitt arbete med mål- och resursplan 2024–2026 formulerat om det förväntade resultat till " Andelen elever i årskurs 9 som har nått godtagbara kunskaper i alla ämnen ökar".

Vår bedömning: Vår bedömning är att rekommendationen har åtgärdats, vilket grundas på att nämnden har tydliggjort och inkluderat rekommenderat nyckeltal i sin mål- och resursplan.

4 Fördjupad granskning av särskilt stöd

4.1 Introduktion till särskilt stöd

Av skollagen framgår att skolan ska ge alla elever den ledning och stimulans de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

För elever som behöver ytterligare stöd kan individriktat stöd ges i form av extra anpassningar eller särskilt stöd. Extra anpassningar är mindre ingripande stödinsatser som är möjliga att genomföra för skolans personal inom ramen för ordinarie undervisning. Om extra anpassningar kan antas vara otillräckligt eller redan getts ska elevens behov av stöd utredas. En utredning av särskilt stöd bör innefatta elevens skolsituation på individ-, grupp- och skolnivå. I utredningen bör en pedagogisk bedömning göras om bland annat i vilka situationer eleven har svårigheter, om det finns underliggande orsaker till elevens svårigheter, vilket behov av åtgärder som finns samt vilket resultat som förväntas.

Åtgärder ska, om utredningen visar att behov finns, anges i ett åtgärdsprogram. För mer ingripande åtgärder såsom särskilt undervisningsgrupp och anpassad studiegång ska dessutom ett separat beslut fattas.

Barn- och utbildningsnämnden, i egenskap av huvudman, har enligt Skolverkets allmänna råd två övergripande ansvar:

1. Att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla de krav som ställs i lagar och andra föreskrifter i fråga om extra anpassningar och särskilt stöd.
2. Att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna, för att kunna vidta nödvändiga åtgärder om det finns brister.

4.2 Nämndens styrning av verksamhetens förutsättningar

Nämnden fördelar resurser till skolorna utifrån antal elever. Därutöver sker även en mindre tilldelning utifrån socioekonomiska faktorer. Det ankommer på respektive rektor att säkerställa tillgång till specialpedagog och speciallärare utifrån respektive skolas behov. De intervjuade lyfter att detta innebär att vissa skolor som har större behov exempelvis kan ha förhållandevis fler specialpedagoger än en skola med mindre behov. Ingen skola ska dock vara utan specialpedagogisk kompetens. Nämnden styr enligt uppgift inte rektorerna genom att exempelvis ange en lägsta nivå som enheterna bör hålla. Detta hanteras istället inom ramen för rektors ansvar för sin inre organisation. Av nämndens skriftliga svar framgår högstadieskolornas tillgång till specialpedagogisk kompetens i tabellen nedan.

Enhet	Antal elever enligt kommunens hemsida	Antal speciallärare	Antal specialpedagoger
Torpaskolan	350	1	3
Dalboskolan	200	0	2
Vänerparken skola	250	2	1
Silvertärnan	410	0	2

Utöver respektive skolas resurser fördelas också en del av budgeten till en central barn- och elevhälsa. Den centrala elevhälsan innefattar skolsköterska, skolläkare, skolpsykologer, skollagoger, skolkuratorer, samverkande socialsekreterare, administration och ett mobilt skolteam som arbetar med fokus på ökad skolnärvaro. Genom centraliserade funktioner säkerställs enligt uppgift likvärdig tillgång till dessa funktioner.

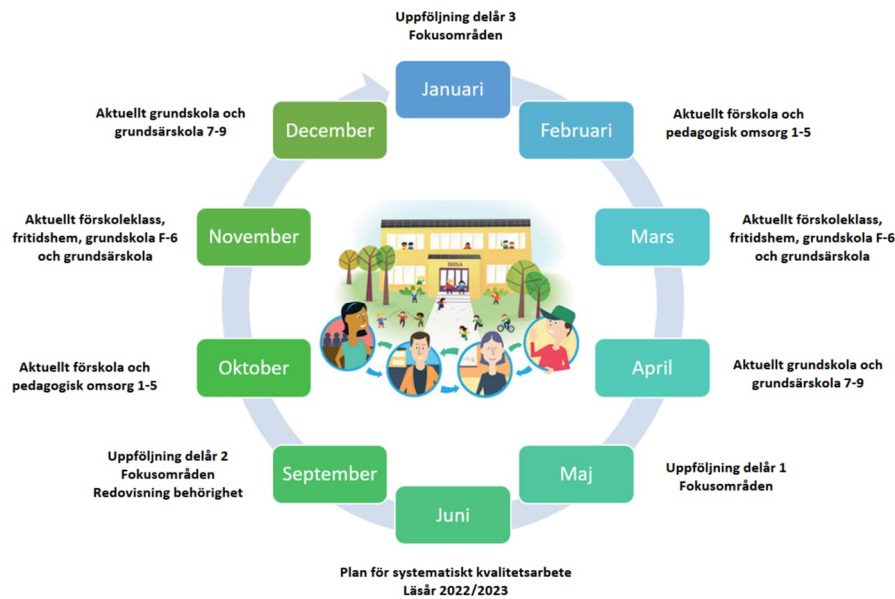
Nämndens målstyrning sker genom mål- och resursplan samt i det lagstadgade systematiska kvalitetsarbetet. Nämnden har i stort sammanfogat dessa parallella målstyrningsprocesser så att målsättningarna är de samma. Av nämndens åtta förväntade resultat framgår fem målsättningar med koppling till särskilt stöd:

- Andelen elever som har behörighet till yrkesprogram ökar
- Andelen barn och elever som upplever trygghet i lärmiljön ökar
- Andelen barn som lämnar förskolan och visar progression i läs- och skrivutveckling ökar
- Andelen elever i grundskolan som når kriterierna för bedömning av godtagbara kunskaper i läsförståelse i årskurs 1 ökar
- Andelen elever i årskurs 9 som har nått godtagbara kunskaper i alla ämnen ökar

4.3 Nämndens uppföljning av verksamhetens förutsättningar

Resursfördelningen följs upp per anslagsnivå, det vill säga aggregerat för förskola, grundskola och anpassad grundskola. Resursfördelningens koppling till elevernas kunskapsutveckling framgår enbart på övergripande nivå som delförklaring till det ekonomiska utfallet. Exempelvis framgår av delårsrapport per augusti 2024 att kostnaderna för barn i behov av särskilt stöd är höga och att det är en utmaning.

Målstyrningen följs upp dels genom kommunens gemensamma uppföljningsprocess bestående av delårsrapporter och bokslut, dels inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det är i uppföljningarna av det systematiska kvalitetsarbetet som detaljinformation på skol- och ämnesnivå redovisas. Uppföljningen sker enligt ett fastslaget årshjul. Årshjulet framgår i bilden nedan.



Figur 1 - Nämndens årshjul för det systematiska kvalitetsarbetet

4.4 Nämndens uppföljning av hur särskilt stöd fungerar

Inom ramen för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete följer nämnden upp delar av det särskilda stödet, bland annat antal elever i särskild undervisningsgrupp. Det framgår inte av uppföljning om nämnden följer upp exempelvis hur många av eleverna som har särskilt stöd eller andelen elever som inte uppnår betygskriterierna och som getts särskilt stöd.

Barn och elevers rätt till särskilt stöd har under år 2024 följts upp i nämndens internkontrollarbete. Kontrollen har bestått i stickprov av huruvida åtgärdsprogram finns för elever som ej når målen, om det finns rutiner och om rutinerna tillämpas. Av internkontrolluppföljningen framgår att stickprovskontrollerna inte visar en fullständig bild av arbetet och att det är svårt att tolka resultaten. Vidare framgår att särskilt stöd fortsatt behöver följas upp ytterligare inom intern kontroll. Kontrollmålen bör omformuleras för att bättre fånga upp helheten i arbetet med särskilt stöd. Det framgår dock inte av uppföljningen vad resultatet är.

Nämnden lyfter i dialog att det finns två övergripande utmaningar kopplade till särskilt stöd. Det är dels utmanande att finna behöriga lärare i alla ämnen, dels brist på personal med specialpedagogisk kompetens. Dessa utmaningar lyfts även i verksamhetsberättelsen 2023. Där påtalas risk kopplat till förutsättningar att upprätthålla kvaliteten i särskilt stöd. I nämndens patientsäkerhetsberättelse noteras även avvikelser inom dokumentation, där vissa dokument saknas och vissa dokument har skannats in till felaktiga elevjournaler.

4.5 Ansvar och organisation tydliggörs i barn- och elevhälsoplaner

Barn- och elevhälsoplaner finns både på förvaltningsnivå och på skolenhetsnivå. Förvaltningens barn- och elevhälsoplan beskriver den övergripande organisationen och ansvarsfördelningen för elevhälsan i kommunen. Exempelvis framgår att den centrala barn- och elevhälsans uppdrag är att stödja skolorna samt att utveckla och driva elevhälsofrågor.

Av den centrala barn- och elevhälsoplanen framgår också exempel på hur en analysmodell över elevers utveckling och lärande kan se ut. Analysmodellen är översiktligt utformad som en steg-för-stegguide 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.



Figur 2 - Process för stöd till elever

Av processkartan framgår också lärarens, elevhälsans och rektors olika ansvarsområden. Processen för utredning och åtgärder av särskilt stöd inleds med att mentor eller lärare identifierar en elevs behov och genomföra extra anpassningar. Vid otillräckliga resultat tas ärendet upp i elevhälsoteamet, som initierar en utredning efter rektorsbeslut. Åtgärdsprogrammet följs upp i olika intervaller beroende på insatsens art och omfattning. Elevhälsoteamet samlar information från lärare och elevhälsanaspersonal och bedömer stödbehovet. Om särskilt stöd krävs utformas ett åtgärdsprogram med specificerade insatser och ansvarig person. Rektor godkänner programmet. Därefter genomförs insatserna. Specialpedagog justerar åtgärdsprogrammet vid behov i samråd med elevhälsoteamet.

Förvaltningens barn- och elevhälsoplan tydliggör också övergripande ansvar. Dessa framgår av tabellen nedan.

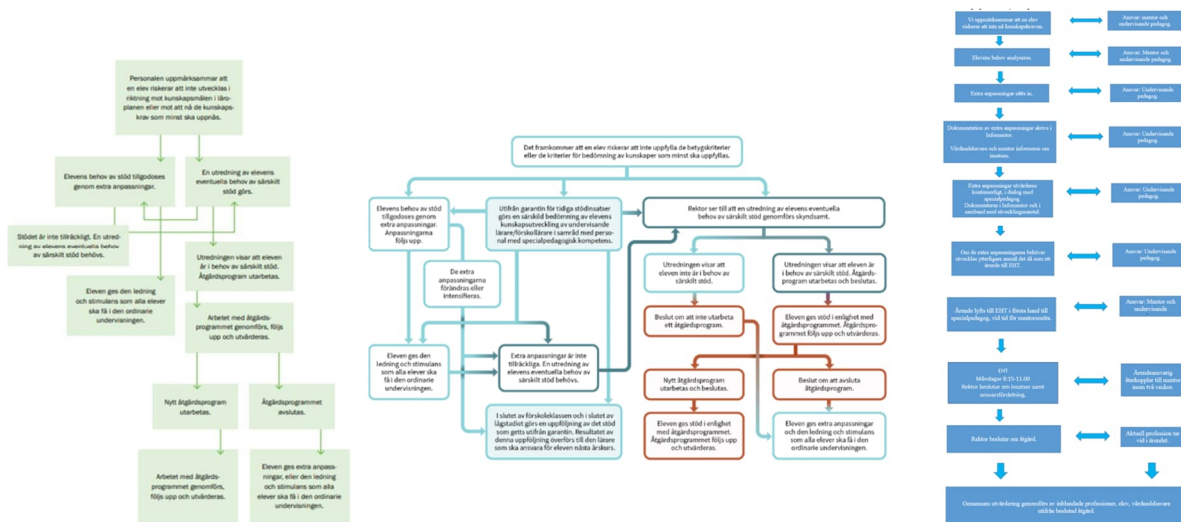
Funktion	Övergripande ansvarsområden enligt barn- och elevhälsoplan
Förvaltning	Att verksamheten ges förutsättningar att nå de nationella målen samt att det finns elevhälsa enligt skollagen.
Rektor	Att arbetet i skolan inriktas på att nå de nationella målen, enhetens elevhälsa samt att upprätta en lokal elevhälsoplan.
Central barn- och elevhälsa	Att kommunövergripande driva och utveckla elevhälsofrågor, arbeta för att skapa likvärdighet samt utveckla samverkan med andra aktörer.

Lokal barn- och elevhälsa

Att så tidigt som möjligt upptäcka elever som är i behov av särskilt stöd.

Rektor ansvarar för att implementera en lokal elevhälsoplan och besluta om insatser för elever. De lokala elevhälsoplanerna beskriver arbetsgång och rutiner. Innehållet i de lokala barn- och elevhälsoplanerna regleras av den centrala barn- och elevhälsoplanen. Arbetet anpassas efter varje enhets behov. Rektor ansvarar också för att elever i behov av särskilt stöd får den hjälp de behöver.

Dokumentgranskning visar att skolorna har fastställt lokala barn- och elevhälsoplaner. Av intervjuer framkommer att verksamheten försöker arbeta likvärdigt över skolorna. Innehållet i de lokala elevhälsoplanerna varierar både vad gäller omfattning och innehåll. Av figur 3 framgår stödprocessen från tre olika skolor. Omfattningen i tre lokala barn- och elevhälsoplaner varierar från ca 1300 ord till cirka 2700 ord.



Figur 3 - Stödprocess i tre skolor

Intervjuade uppger att det finns tydliga rutiner och en tydlig arbetsgång i verksamheten för åtgärder när en elev riskerar att inte uppfylla kunskapsmålen. Granskningen av de tre lokala barn- och elevhälsoplanerna visar att dessa i huvudsak innehåller en beskrivning av stödprocessen samt ansvarsfördelning inom enheten. Beskrivning av hur arbetet praktiskt ska gå till saknas i allt väsentligt.

Skolverkets råd om vad lokala rutiner bör innehålla ³	Skola 1	Skola 2	Skola 3
1. Hur information om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd bör anmälas till rektor			
2. Ansvarsfördelning inom personalgruppen			
3. Samverkan mellan lärare, elevhälsa och eventuell extern utredningskompetens			
4. Vad som behöver ingå i en utredning om särskilt stöd			
5. Hur arbetet med utarbetande, uppföljning och avslut av åtgärdsprogram bör gå till			
6. På vilket sätt eleven och vårdnadshavare involveras i arbetet			
7. Hur överklagande av ett beslut om åtgärdsprogram hanteras			

Kontrollpunkt 3-6 har enligt uppgift uppdragits åt respektive specialpedagog att hantera. Inte heller i nämndens barn- och elevhälsoplan anges hur arbetet med särskilt stöd ska bedrivas i praktiken. Enligt uppgift används Skolverkets allmänna råd som rutiner för arbetet. Tillämpningen av Skolverkets allmänna råd sker således enhetsvis. Kommunen har däremot utarbetat kommungemensamma mallar för åtgärdsprogram och utvärdering av åtgärdsprogram. I dessa gemensamma mallar framgår hur överklagande (punkt 7) hanteras.

4.6 Stickprov indikerar väsentliga brister

Inom ramen för granskningen har vi genomfört ett stickprov av totalt 20 elevärenden. Urvalet har utgått från elever i årskurs 7-9 som inte uppnår betygskriterierna i minst två ämnen. 20 ärenden valdes därefter ut slumpmässigt. Dessa elever har granskats utifrån följande kontrollpunkter:

Extra anpassning

1. Eleven har dokumenterade extra anpassningar (krav på dokumentation av extra anpassningar har upphävts i lag).

Utredning

2. Utredning av särskilt stöd har påbörjats skyndsamt (skollag 3:7).
3. Dokumentation om den pedagogiska utredningen finns (SKOLFS 2022:334). 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.




³ Skolverkets allmänna råd om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.








- e. Elevens behov av stöd/anpassning beskrivs.
- 4. Rektor har beslutat om att inte upprätta åtgärdsprogram alt. delegationsbeslut finns (skollag 3:9).

Åtgärdsprogram

- 5. Rektor har beslutat om ett åtgärdsprogram alt. delegationsbeslut finns (skollag 3:9).
- 6. Utformningen av åtgärdsprogram (skollag 3:9-10 & SKOLFS 2022:334):
 - 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, vårdnadshavare och representant från elevhälsa har getts möjlighet att delta i utformningen av åtgärdsprogrammet.
- 7. Utvärdering av åtgärdsprogram (SKOLFS 2022:334):
 - a. Det framgår när åtgärderna ska utvärderas.
 - b. Det framgår vem som är ansvarig för utvärderingen.
 - c. Åtgärder har vid utvärdering vid behov justerats.

Stickprovet har bedömts enligt följande skala:

-  Inga eller mindre avvikelser
-  Avvikelse som medför viss risk i arbetsprocess eller beslutsfattande
-  Betydande avvikelser som äventyrar elevs rättigheter

Stickprov	Bedömning	Kommentar
1		Utredning av särskilt stöd saknas, trots att eleven inte uppnår betygskriterierna i flera ämnen. Eleven har ett beslutat åtgärdsprogram och beslut om anpassad studiegång.
2		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven har fler än två "F" och hög frånvaro. Inga åtgärder inom ramen för särskilt stöd har vidtagits.
3		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i tre ämnen. Inga åtgärder inom ramen för särskilt stöd har vidtagits.
4		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i flera ämnen och har inte gjort så under ett år. Inga åtgärder inom ramen för särskilt stöd har vidtagits.
5		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven har ett åtgärdsprogram men utan att elev, dennes vårdnadshavare eller elevhälsan varit involverade.
6		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i fyra ämnen. Åtgärdsprogram finns men utan att elevhälsan varit involverad. Åtgärderna ska utvärderas efter sex månader vilket är förhållandevis länge.
7		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i fyra ämnen. Åtgärdsprogram finns men utan att elevhälsan varit involverad. Eleven har också beslut om anpassad studiegång.
8		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven har ett åtgärdsprogram baserat på tidigare åtgärder i mellanstadiet. Under ett år på högstadiet

		har ingen ny utredning genomförs, åtgärder utvärderats eller justerats.
9		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i flera ämnen och har inte getts stöd inom ramen för särskilt stöd.
10		Det framgår inte huruvida elevhälsan varit involverad. Åtgärder har pågått i nio månader utan att dessa utvärderats eller justerats.
11		Det framgår inte huruvida elevhälsan varit involverad.
12		Utredning av särskilt stöd saknas och det framgår inte huruvida elevhälsan varit involverad.
13		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i samtliga ämnen som eleven läser. Åtgärdsprogram finns men har inte utvärderats på 11 månader.
14		Utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i flera ämnen.
15		Utredning om särskilt stöd saknas. Eleven uppnådde under två läsår inte betygskriterierna i åtta ämnen innan åtgärdsprogram upprättades.
16		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i flera ämnen.
17		Utredning av särskilt stöd saknas. Eleven uppnår inte betygskriterierna i flera ämnen.
18		Utredning av särskilt stöd saknas. Dokumenterade åtgärder inom ramen för särskilt stöd saknas trots att eleven inte uppnått betygskriterierna i sju ämnen under två läsår.
19		Utredning av särskilt stöd saknas. Dokumenterade åtgärder inom ramen för särskilt stöd saknas trots att eleven inte uppnått betygskriterierna i sju ämnen under två läsår.
20		Inga avvikelser.

Stickprovet visar sammanfattningsvis följande:

- ▶ I 17 av 20 ärenden saknas utredning om särskilt stöd. I tre av 20 ärenden har utredning om särskilt stöd genomförts.
- ▶ Det finns en väsentlig skillnad i kvalitet mellan skolor. Stickprovet visar ett fåtal goda exempel men också skolor som behöver utveckla sitt arbete med särskilt stöd.
- ▶ I 13 av 20 elevärenden fördelat på tre skolor framgår inte huruvida elevhälsan varit delaktig.
- ▶ I sex elevärenden framgår inte hur vare sig elev eller dennes vårdnadshavare varit med i utformningen av åtgärdsprogram.
- ▶ I flera fall har åtgärder inte justerats och/eller förändrats under flera år, trots att utvärdering inte kunnat påvisa att åtgärderna haft effekt.
- ▶ I flera åtgärdsprogram saknas åtgärder som kan anses vara särskilt stöd. Exempel på sådana åtgärder är allmänt beskriva personalförstärkningar på organisationsnivå utan koppling till individernas behov eller betygskriterier.

- ▶ I flera fall är anpassad studiegång⁴ elevens enda särskilda stöd. Vår erfarenhet är att när en elevs första och enda särskilda stöd utgörs av anpassad studiegång har verksamheten inte lyckats identifiera elevens behov i tid.

4.7 Tydlig struktur för överlämningar

När en elev byter skola eller skolform behöver överlämning ske från den avlämnande enheten till den mottagande enheten.⁵ Vänersborgs kommun bedriver inte gymnasieskola i egen regi, utan har en upparbetad samverkan med Kunskapsförbundet Väst (KFV), som är den huvudman dit flest elever överlämnas. De intervjuade uppger att överlämningar till andra huvudmän i stort går till på likvärdigt sätt. Samarbetet med KFV har utvecklats över tid. Det finns gemensamma riktlinjer vad gäller tidsschema för den pedagogiska överlämningen och vilka som ska medverka. Därtill finns en överlämningsblankett som fylls i och skickas in till förbundet innan överlämningsmötet sker. Av överlämningsblankett framgår exempelvis extra anpassningar och åtgärdsprogram.⁶ De intervjuade uppger att överlämningar fungerar bra. För elever som har eller har haft särskilt stöd inhämtas samtycke från vårdnadshavare. För elever som har behov sker även skolbesök så att eleven kan förberedas för miljön.

Förvaltningen har även tagit fram en checklista vid övergång mellan årskurs 6-7 där man uppmärksammar barn i behov av särskilt stöd. Specialpedagogen på avlämnad skola delger information om extra anpassning, om det finns åtgärdsprogram, utredning, frånvaro och elevens läromiljö, till specialpedagog på mottagande skola. De intervjuade uppger att det finns en bra struktur vid överlämning där specialpedagog och SYV (studie och yrkesvägledare) har ett bra samarbete med gymnasieskolorna. Vidare beskrivs det att vid överlämning av enskild individ ska samtycke hämtas från vårdnadshavare.

4.8 Vår bedömning

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden inte har säkerställt att elever som riskerar att inte uppnå betygskriterierna får sitt behov av särskilt stöd utrett. Vår bedömning grundas på att utredningar om särskilt stöd i allt väsentligt saknas för elever som inte uppnår betygskriterierna. Av skollagen följer att om det finns indikationer på att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterierna som minst ska uppfyllas ska elevens behov av särskilt stöd utredas. Vi konstaterar att de granskade eleverna inte har uppnått betygskriterierna. I enbart tre av 20 ärenden har en utredning genomförts som kan sägas

⁴ Anpassad studiegång innebär avsteg från timplanen. Ofta sker detta genom att vissa ämnen minskas i omfattning eller utgår helt. Ibland sker detta till förmån för ökad undervisning i vissa ämnen, men oftast innebär anpassad studiegång att eleven totalt sett läser färre timmar. Anpassad studiegång är den mest ingripande åtgärden som är möjlig att vidta då den inskränker på elevers rätt till utbildning.

⁵ Skolverket har identifierat att framgångsfaktorer i arbetet bland annat är att arbetet utvärderas, att det finns gemensamma rutiner och att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

⁶ Skolverket anger att syftet med dokumentationen är att ge mottagaren tillräcklig information för att säkerställa progression i elevens kunskapsinhämtning. I detta ingår exempelvis utredningar om särskilt stöd och åtgärdsprogram.

uppfylla formkraven för att kallas utredning. Vi noterar avslutningsvis att nämndens styrning genom riktlinjer i allt väsentligt reglerar arbetsprocessen. Även om arbetsprocessen i sig följer lag och allmänna råd anser vi att nämndens styrning skulle stärkas av att tydliggöra hur det praktiska arbetet bör gå till. Detta särskilt givet de brister som identifierats.

Vidare bedömer vi att utredningar av särskilt stöd och åtgärdsprogram delvis följer skollagens krav och allmänna råd. Vår bedömning grundas på att de utredningar som faktiskt genomförs i stort uppfyller lagkrav och allmänna råd. Dock konstaterar vi att flera åtgärdsprogram behöver utvecklas. Vissa åtgärdsprogram innehåller enbart åtgärder av mer allmän karaktär (såsom extra lärare i klassrummet) och flera åtgärdsprogram saknar konkreta utvärderingsbara åtgärder.

Därtill bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden inte har säkerställt att åtgärdsprogram utvärderas och att åtgärder omvärderas om de inte har fått effekt. Vår bedömning grundas för det första på att det inte finns någon formell systematik i hur utvärderingen ska ske. Det är i allt väsentligt upp till respektive skolenhet att avgöra form och frekvens för utvärdering. Stickprovet visar att flera åtgärdsprogram varit förhållandevis långvariga – flera längre än en termin – utan att utvärdering skett. För det andra grundas vår bedömning i att stickprovet visar att åtgärdsprogram inte har utvärderats i tillräcklig utsträckning. Vi anser att detta medför risk att åtgärder som inte haft tillräcklig effekt omvärderas.

Avslutningsvis bedömer vi att barn och utbildningsnämnden har säkerställt att överlämning från grundskolan till gymnasieskolan sker på ett ändamålsenligt sätt. Vår bedömning grundas på att det finns tydliga riktlinjer och systematiska arbetssätt för överlämningar både inom och mellan skolformer.

Bilaga 1. Källförteckning

Skriftliga svar

- ▶ Nämndens svar till revisionen 2024-09-27

Dokument

- ▶ Fokusområde BoU 2022/2023 och 2023/2024
- ▶ Verksamhetsberättelse Barn-och utbildningsnämnden 2023
- ▶ Internkontrollplan 2024
- ▶ Barn- och elevhälsoplan 2023
- ▶ Patientsäkerhetsberättelse 2023
- ▶ Mallar för åtgärdsprogram och uppföljning av åtgärdsprogram
- ▶ Rutin modell för arbetsgång stödinsatser
- ▶ Checklista vid övergång åk 6-7
- ▶ Kunskapsförbundet (följebrevöverlämning, tidsschema för pedagogisk överlämning, överlämningsblankett)
- ▶ Elevhälsoplan (Silvertärnan 2024/2025, Vänerparkens skola 2024/2025, Torpaskolan 2024/2025)
- ▶ Plan för systematiskt kvalitetsarbete Barn- och utbildningsnämnden 2022/2023 och 2022/2023
- ▶ Presentation nämnd andel legitimerade lärare ht-2022, ht-2023 och ht-2024
- ▶ Presentation till nämnden verksamhetsuppföljning 2022/2023
- ▶ Presentation till nämnden information om kunskapsresultat 2022
- ▶ Barn- och utbildningsförvaltningens budgetförslag 2023 till Mål- och resursplan 2023-2025
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens reviderade nämndsmöten 2024-2026
- ▶ Barn- och utbildningsnämndens egna kompletterade förväntade resultat 2023
- ▶ Verksamhetsplan och detaljbudget 2023-2024
- ▶ Konsekvenser budget 2023
- ▶ Barn- och utbildningsnämnden delårsrapport per augusti 2023/2024 och april 2023/2024
- ▶ Uppföljning av barn- och utbildningsnämndens kompletterade resultat per april 2023/2024 och augusti 2023/2024

Intervjuer

- ▶ Barn- och utbildningsnämndens presidium
- ▶ Förvaltningschef
- ▶ Verksamhetschef grundskola och anpassad skola
- ▶ Rektorer på Torpaskolan, Dalboskolan och Silvertärnan