



2009-11-27
Dnr 09-124/4101

Utbildningsnämnden

Skolans insatser för elever med ofullständiga betyg

Revisorsgrupp 2 har den 24 november 2009 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 12/2009).

Granskningen visar att skolornas pedagoger i huvudsak har arbetssätt och verktyg för att identifiera de elever som behöver stöd i sin kunskapsutveckling. Många skolor saknar dock dokumentation som skolförordningen föreskriver bl.a. individuella utvecklingsplaner. Vidare uppfyller endast ett fåtal av granskade åtgärdsprogram nationella krav på utformning och innehåll. Brister i elevdokumentationen tyder på att utbildningsnämndens interna kontroll och styrning behöver förbättras i detta avseende.

Utbildningsförvaltningen har tagit fram ett gemensamt IT-system för att upprätta en samlad elevdokumentation för stadens skolor. Åtgärder bör vidtas så att alla skolor använder detta systems funktion för elevdokumentation.

Rapporten överlämnas till utbildningsnämnden för yttrande till revisorsgruppen senast 2010-02-15.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
ordförande

Gun Risberg
vice ordförande

Inger Korsgren
sekreterare

Kopia till förvaltningschefen

Rapportsammandrag

SKOLORNAS INSATSER FÖR ELEVER MED OFULLSTÄNDIGA BETYG

Revisionskontoret har granskat utbildningsnämndens arbete med att ge eleverna grundläggande kunskaper. Granskningen har inriktats på att bedöma hur utbildningsnämnden säkerställer elevernas kunskapsutveckling.

Rektor ansvarar för att genomföra en utredning om det finns signaler om att eleven kan vara i behov av särskilda stödåtgärder. Om det finns behov av stödåtgärder för att kunna nå målen ska ett sådant stöd ges.

STADSREVISIONENS IAKTTAGELSER

- Skolorna har i huvudsak arbetsätt som bygger på att lärarna ska ha täta kontakter med sina kollegor för att diskutera och lösa elevens problem eller svårigheter. Informationen till rektor om elevens behov av stöd sker ofta sent. Detta kan leda till att rektors ansvar blir otydligt.
- Åtgärdsprogram saknas i många fall och i stor utsträckning uppfyller heller inte upprättade åtgärdsprogram nationella krav på utformning och innehåll.
- Alla skolor upprättar inte individuella utvecklingsplaner (IUP) för samtliga elever. Detta är enligt skolförordningen en del av skolornas dokumentation som är obligatorisk.
- Skolorna har system för att fånga upp brister i elevernas kunskapsutveckling. Däremot behöver skolorna bli bättre på att uppmärksamma andra typer av problem t.ex. psykosociala besvär.

STADSREVISIONENS REKOMMENDATIONER

- Skolorna måste bli bättre på att följa upp att det finns dokumentation som skolförordningen föreskriver.
- Beslutade åtgärder måste följas upp och utvärderas.
- På många skolor bör elev- och föräldrainflytandet utvecklas. Detta är en viktig förutsättning för elevens utveckling.
- Skolwebben är ett verktyg i skolornas arbete med att upprätta en samlad elevdokumentation. Åtgärder bör vidtas för att fler skolor ska använda funktionen för elevdokumentation.

GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Granskningen har utförts genom intervjuer med rektorer vid 22 grundskolor samt handläggare inom den centrala utbildningsförvaltningen. Som utgångspunkt för granskningen av skolornas individuella dokumentation har varit utbildningsförvaltningens sammanställning av elevernas slutbetyg i år 9 från vårterminen 2009. Totalt har granskningen omfattat elevdokumentation för 85 elever.

FRÅGOR OM RAPPORTEN BESVARAS AV

- Förtroendevald revisor Helge Löfstedt
08-744 38 28
- Stadsrevisor Staffan Moberg
08-508 29 414

Rapporten finns på www.stockholm.se/revision



Revisionsrapport

SKOLANS INSATSER FÖR ELEVER MED OFULLSTÄNDIGA BETYG

**Åtgärdsprogram saknas i många fall och i stor omfattning uppfyller
heller inte upprättade åtgärdsprogram nationella krav på utformning
och innehåll**

**Individuella utvecklingsplaner har inte upprättats för alla elever
vilket enligt skolförordningen är obligatoriskt**

**Arbetet med att följa upp att beslutade åtgärder genomförs och
utvärderas behöver utvecklas**

Skolornas dokumenthantering måste utvecklas

**Brister i elevdokumentationen tyder på att utbildningsnämndens
interna kontroll och styrning behöver förbättras**

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Utbildningsnämnden

Skolans insatser för elever med ofullständiga betyg

Revisorsgrupp 2 har den 24 november 2009 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 12/2009).

Granskningen visar att skolornas pedagoger i huvudsak har arbetssätt och verktyg för att identifiera de elever som behöver stöd i sin kunskapsutveckling. Många skolor saknar dock dokumentation som skolförordningen föreskriver bl.a. individuella utvecklingsplaner. Vidare uppfyller endast ett fåtal av granskade åtgärdsprogram nationella krav på utformning och innehåll. Brister i elevdokumentationen tyder på att utbildningsnämndens interna kontroll och styrning behöver förbättras i detta avseende.

Utbildningsförvaltningen har tagit fram ett gemensamt IT-system för att upprätta en samlad elevdokumentation för stadens skolor. Åtgärder bör vidtas så att alla skolor använder detta systems funktion för elevdokumentation.

Rapporten överlämnas till utbildningsnämnden för yttrande till revisorsgruppen senast 2010-02-15.

På revisorernas vägnar

Bengt Leijon
ordförande

Gun Risberg
vice ordförande

Inger Korsgren
sekreterare

Kopia till förvaltningschefen



Sammanfattning

Revisionskontoret har i enlighet med 2009 års revisionsplan granskat utbildningsnämndens arbete med att ge eleverna grundläggande kunskaper. Granskningen syftar till att bedöma hur utbildningsnämnden säkerställer elevernas kunskapsutveckling.

Revisionskontorets bedömningar baseras på intervjuer med rektorer samt granskning av skolornas dokumentation för elever med ofullständiga betyg vid 22 grundskolor år 6-9. Intervjuer har också genomförts med handläggare inom den centrala utbildningsförvaltningen.

Det är viktigt att varje skola har en tydlig arbetsprocess, som dokumenteras kontinuerligt, för att kunna upptäcka och åtgärda elevens behov av särskilt stöd. Granskningen visar att skolans pedagoger i huvudsak har arbetssätt och verktyg för att identifiera de elever som behöver stöd i sin kunskapsutveckling. Däremot behöver skolorna bli bättre på att uppmärksamma elever med andra typer av problem, t ex psykosociala besvär. Skolorna har även i huvudsak rutiner för hur personalen ska rapportera behovet av stöd till rektor. Informationen kommer dock ofta sent i processen, vilket kan leda till att rektors ansvar för arbetet blir otydligt.

För att skolan ska svara upp mot kraven i lag och förordning och även bidra till att säkra kvaliteten i insatserna samt skapa en kontinuitet i skolans arbete behövs en systematisk dokumentation. Granskningen visar dock att det finns brister i skolornas elevdokumentation, vilket tyder på att utbildningsnämndens interna styrning och kontroll behöver förbättras. Bland annat saknas åtgärdsprogram för 20 procent av det granskade urvalet och merparten av de granskade åtgärdsprogrammen uppfyller inte nationella krav på utformning och innehåll. Det finns även skolor som endast upprättar åtgärdsprogram för de elever som riskerar att bli underkända i främst kärnämnen. Detta är en prioritering som saknar stöd i lagtexten. Vidare upprättar inte alla skolor individuella utvecklingsplaner för samtliga elever, vilket är obligatoriskt enligt skolförordningen. Skolorna saknar i stor utsträckning rutiner för systematiska kontroller av att elevdokumentation upprättas i tillräcklig omfattning och att innehållet i den följer intentioner och krav i regelverket för grundskolan. Även förvaringen av elevdokumentationen måste förbättras. Flera av de granskade skolorna saknar en gemensam rutin och genomtänkt struktur för hur dokumentationen ska ordnas. Ett verktyg som kan underlätta skolornas arbete med att upprätta en samlad elevdokumentation är det gemensamma IT-system som utbildningsförvaltningen har tagit fram för stadens skolor, Stockholm skolwebb. Utbildningsförvaltningen bör vidta åtgärder för att fler skolor ska använda systemets funktion för elevdokumentation.



Behovet av utveckling är påtagligt vad gäller lärarnas kompetens i att kartlägga elevens behov av stöd och att utforma åtgärdsprogram samt att genomföra uppföljningar och utvärderingar av dem. Detta arbete måste påskyndas för att åtgärdsprogrammen ska leva upp till lagstiftarens intentioner och för att eleven ska få rätt sorts stöd.



INNEHÅLL		Sid
1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Uppdrag och syfte	1
1.3	Revisionsfrågor och revisionskriterier.....	1
1.4	Avgränsningar	2
1.5	Granskningsmetod	2
2	Granskning.....	2
2.1	Styrdokument.....	2
3	Revisionskontorets kommentarer och rekommendationer .	13

Bilagor:

Bilaga 1 Styrdokument om särskilt stöd

Bilaga 2 Grundskolan - slutbetyg år 9

Bilaga 3 Skolor som omfattas av granskningen



1 Inledning

1.1 Bakgrund

Kommunfullmäktige lyfter särskilt fram skolornas huvuduppgift att förmedla kunskap och att målet för skolpolitiken är att ingen elev lämnar grundskolan utan grundläggande kunskaper. Skolverkets inspektion av stadens alla skolor (år 2007) visar brister i skolornas rutiner för att säkerställa att elever får sina behov av stöd tillgodosedda.

1.2 Uppdrag och syfte

Revisionskontoret har i enlighet med 2009 års revisionsplan granskat utbildningsnämndens arbete med att ge eleverna grundläggande kunskaper. Granskningen inriktas mot att bedöma hur utbildningsnämnden säkerställer elevernas kunskapsutveckling.

1.3 Revisionsfrågor och revisionskriterier

De frågor som ska besvaras är om skolornas dokumentation är ändamålsenlig dvs om den individuella dokumentationen är tillräcklig för att ge skolan, eleven och vårdnadshavare en tydlig bild av elevens kunskapsutveckling och för att identifiera olika elevers stödbehov. Vidare om skolorna har rutiner och arbetssätt som säkerställer att elevernas behov av särskilda insatser verkligen tillgodoses.

Som underlag för analyser och bedömningar har revisionskriterier (bedömningsgrunder) hämtats från:

Nationella styrdokument:

Skollagen

Grundskoleförordningen (bestämmelser om åtgärdsprogram 5 kap. 1 §)

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet

Skolverkets allmänna råd

Lokala styrdokument (staden):

Stadens skolplan

Fullmäktiges budget 2009

Utbildningsnämndens budget och VP 2009

Utbildningsförvaltningens strategidokument för grundskolan

Utbildningsförvaltningens riktlinjer för Stockholms grundskola, obligatorisk särskola, gymnasie- och gymnasiesärskola, 2009

Utbildningsnämndens delegationsordning



1.4 Avgränsningar

Granskningen omfattar endast grundskolor där kommunen är huvudman, dvs de fristående skolorna ingår inte i urvalet.

1.5 Granskningsmetod

Granskningen har genomförts genom särskilda dokumentstudier och intervjuer samt granskning av skolans elevdokumentation. Intervjuer har genomförts med rektorer vid 22 grundskolor år 6-9, samt med handläggare inom den centrala utbildningsförvaltningen. Urvalet av grundskolor har skett mot bakgrund av att samtliga stadsdelar ska vara representerade. Som utgångspunkt för granskningen av skolornas individuella dokumentation har revisionskontoret tagit del av utbildningsförvaltningens sammanställning av elevernas slutbetyg i år 9 från vårterminen 2009. För varje granskad skola har ett urval gjorts ur den grupp elever som saknar betyget Godkänt i ett eller flera ämnen. Totalt har urvalet omfattat 85 elever. För dessa elever har revisionskontoret granskat den dokumentation som skolan upprättat utifrån elevens kunskapsutveckling. Revisionskontoret har även tagit del av den dokumentation som skolorna har registrerat i skolwebben om de utvalda eleverna.

2 Granskning

2.1 Styrdokument

Nationella styrdokument

Skolans ansvar för elever i behov av särskilt stöd inom den kommunala grundskolan regleras i:

- skollagen
- grundskoleförordningen
- läroplanen för det obligatoriska skolväsendet förskoleklassen och fritidshemmet
- Skolverkets allmänna råd

*Bestämmelser om särskilt stöd*¹

En elev ska ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst ska ha uppnåtts i slutet av åk 3, 5 och 9.

Rektor ansvarar för att genomföra en utredning om det finns signaler om att eleven kan vara i behov av särskilda stödåtgärder. Om utredningen visar att eleven är i behov av stödåtgärder för att kunna nå målen skall ett sådant stöd ges.

¹ 5 kap. 4 § grundskoleförordningen



Bestämmelser om utvecklingssamtal

Lärare ska ha utvecklingssamtal med eleven och elevens vårdnadshavare minst en gång varje termin. Syftet med ett utvecklingssamtal är att gemensamt komma fram till hur elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling bäst kan stödjas, och att formulera och dokumentera detta i en individuell utvecklingsplan (IUP).

Bestämmelser om individuella utvecklingsplaner².

Alla elever ska ha en individuell utvecklingsplan (IUP). Den ska upprättas i samband med utvecklingssamtalet och ge en tydlig bild av elevens kunskapsutveckling i varje ämne som eleven får undervisning i, och, om rektor så beslutar, elevens sociala utveckling. Planen ska också vara ett redskap för att identifiera olika elevers stödbehov och är ett viktigt underlag i skolans planering. Rektorn beslutar om hur den skriftliga informationen som ges i planen ska utformas. Skolverket har tagit fram "Allmänna råd" för den individuella utvecklingsplanen med skriftliga omdömen. Vid behov ska utvecklingssamtalet resultera i ett åtgärdsprogram.

Bestämmelser om åtgärdsprogrammet³

Syftet med åtgärdsprogrammet är att säkerställa att en elevs behov av särskilt stöd tillgodoses. Det är alltså en skriftlig bekräftelse på att eleven ska få det stöd som den behöver. Liksom den individuella utvecklingsplanen är åtgärdsplanen ett viktigt underlag för skolans planering. En del elever kommer att ha både individuell utvecklingsplan och ett åtgärdsprogram. Åtgärdsprogrammet, som ska föranledas av en utredning, ska klargöra vilket stöd eleven är i behov av och redovisa de insatser som ska göras. Vidare hur insatserna ska följas upp och utvärderas. Skolverket har tagit fram "Allmänna råd" för arbetet med åtgärdsprogram.

Lokala styrdokument:

- Stockholm stads budget och skolplan
- Utbildningsnämndens verksamhetsplan
- "En skola i världsklass" – strategi för Stockholms stads grundskolor
- Utbildningsförvaltningens riktlinjer för arbete med elever i behov av särskilt stöd (2009)
- Utbildningsnämndens delegationsordning

I Stockholms stads budget för år 2009 understryks skolans huvuduppgift att förmedla kunskap. Att elever kan gå ut grundskolan utan att grundläggande läs- och skrivsvårigheter upptäcks och åtgärdas är inte acceptabelt. Målet för skolpolitiken ska vara att ingen elev lämnar grundskolan utan grundläggande kunskaper.

² 7 kap. 2§ grundskoleförordningen

³ 5 kap. 1 § grundskoleförordningen



Även stadens skolplan har ett tydligt fokus på kunskap. Här betonas grundskolans uppgift att ge varje elev grundläggande kunskaper för att klara vidare studier och arbetsliv. Elever med svårigheter ska garanteras extra stöd och hjälp så tidigt som möjligt. Prov, skriftliga omdömen och andra bedömningar ska ha som huvudsyfte att säkert identifiera varje elevs kunskapsnivå, inlärningssvårigheter och behov. Betyg, nationella prov och läsutvecklingsscheman (LUS) är centrala instrument för att kontrollera om eleverna nått målen. Nationella prov ska vara obligatoriska inom Stockholms skolor.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan 2009 markeras att ansvaret för arbetet med att förbättra elevernas resultat ligger på skolorna. En särskild satsning på de tidigare skolåren inom områdena läsa, skriva och räkna kommer att genomföras i form av lokala utvecklingsprojekt i samband med den statliga satsningen (Förordning 2008:754 om statsbidrag) och riktas mot basfärdigheterna.

Betygssituationen i Stockholm stads skolor

Andelen elever i grundskolan som nådde målen och fick betyg i alla ämnen vårterminen 2009 var 76,9 procent jämfört med 77,0 procent för riket. Detta är en ökning jämfört med närmast föregående läsår då 73,8 procent av eleverna i stadens grundskolor (riket 76,6 procent) nådde målen.

Individuell dokumentation

Enligt skolans styrdokument (skollagen, grundskoleförordningen och skolplanen) ska de elever som har svårigheter i skolarbetet ges särskilt stöd. Det är skolans, dvs rektorns och lärarnas/pedagogernas uppgift att se vilka dessa elever är. För att rektor ska kunna följa skolans arbete för dessa elever behöver olika slag av dokumentation upprättas.

Enligt skolförordningen finns några delar i skolornas dokumentation av elevens utveckling som är obligatoriska. Dessa är utvecklingssamtal och den individuella utvecklingsplanen (IUP) samt i förekommande fall åtgärdsprogram.

En tydlig arbetsprocess

Som stöd i skolornas arbete med elever i behov av särskilt stöd har utbildningsförvaltningen tagit fram riktlinjer⁴. Riktlinjerna ska skapa tydlighet för skolledare och övrig personal om kraven i lagstiftning, förordningar, nämndbeslut etc. och svara mot de delar i Skolverkets inspektionsrapport som har visat brister, bl a skolornas åtgärdsprogram.

⁴ Riktlinjer för Stockholms grundskola, obligatorisk särskola, gymnasie- och gymnasiesärskola, 2009.



Riktlinjerna anger bl a att varje skola ska ha en tydlig arbetsprocess för att kunna upptäcka och åtgärda särskilda behov. Denna process ska dokumenteras kontinuerligt.

Processen kan beskrivas i fem steg:

- uppmärksamma
- utreda
- dokumentera
- åtgärda (och följa upp)
- utvärdera

Att uppmärksamma

Det är viktigt att skolans personal är uppmärksam på att kunna identifiera och hitta de elever som behöver stödåtgärder. Behovet av stödåtgärder kan komma fram vid tester och prov, vid utvecklingssamtal, via uppgifter från personal inom elevhälsan eller från verksamheter utanför skolan t.ex. från socialtjänsten. Varje skola ska ha tydliga rutiner för hur personalen ska rapportera till rektor då en elev kan vara i behov av särskilt stöd.

Att utreda

Finns signaler om att eleven kan vara i behov av särskilda stödåtgärder har rektor ansvaret för att en utredning genomförs. En utredning om behov av särskilt stöd består av två steg, först en kartläggning av hur problemet ter sig och därefter en diskussion som leder till slutsatser om tänkbara orsaker och behov. Utredningen ska göras på individ-, grupp- och skolnivå.

Dokumentera, följa upp och utvärdera

Elevens rätt till stöd är garanterat i skollag och grundskoleförordning. Varje skola ska ha tydliga och nedteknade rutiner för dokumentation, uppföljning och utvärdering av elever i behov av särskilt stöd. Dokumentationen ska kunna visa att skolan svarar upp mot kraven i lag och förordning och även bidra till att säkra kvaliteten i insatserna samt skapa en kontinuitet i skolans arbete.

Granskning av skolornas arbetsprocess

Revisionskontoret har granskat skolornas arbete för att upptäcka och åtgärda särskilda behov. Nedan ges en sammanfattning av iakttagelser från intervjuer och granskning av elevdokumentationen. Redovisningen följer de fem stegen i ovan beskrivna arbetsprocess.

Upptäckt

Drygt hälften av de 22 granskade grundskolorna har upprättat en plan eller ett policydokument för hur man ska arbeta med elever i behov av stöd. Dokumentet innehåller ofta en rutinbeskrivning som reglerar ett elevärendes gång vad gäller



organisation, arbetssätt och ansvar. Förankring av dokumentet hos personalen sker i början av varje läsår. Övriga skolor befinner sig i olika utvecklingsstadier med att ta fram en struktur för arbetet med elever i behov av stöd.

Det är oftast ämnesläraren som ansvarar för att fånga upp de första signalerna om att en elev behöver särskilt stöd, t ex att eleven mår psykiskt dåligt eller har svårigheter i ett specifikt ämne. Arbetssättet för flera av de granskade skolorna bygger på att lärarna ska ha täta och regelbundna kontakter med sitt arbetslag och elevens mentor för att diskutera och lösa elevens problem eller svårigheter. Flera av de intervjuade rektorerna upplever att de blir informerade i ett sent skede i processen om att en elev kan vara i behov av särskilt stöd. Ofta sker detta först när behovet anmäls till skolans elevvårdskonferens, EVK⁵, i vilken rektor medverkar. Det är dock inte ovanligt att rektorerna även medverkar i elevhälsoteamet, EHT⁶, vilket ger en relativt tidig signal om eventuella stödbehov. Någon skola har bestämt att samtliga undertecknade åtgärdsprogram ska överlämnas till rektor för kännedom, vilket ger rektor en fortlöpande information om aktuella behov.

När det gäller elevens kunskapsutveckling visar granskningen att skolorna även fångar upp elever med svårigheter i samband med "Betygskonferenser". Betygskonferenser hålls 1-2 gånger per läsår i år 8 och 9. Inför konferensen ska varje enskild undervisande lärare bedöma i vad mån eleven kommer att nå målen i respektive ämne. Syftet är att identifiera elever som riskerar att inte nå godkänt i samtliga ämnen. Det är vanligt att skolans rektor medverkar vid betygskonferenserna, vilket innebär att rektor då kan få en uppfattning om det totala behovet av särskilt stöd.

Några skolor tillämpar en modell med "Klasskonferenser", som hålls per klass en gång per läsår, och vid vilka bl a EHT och mentor medverkar. Tanken är att EHT ska få en inblick i hur arbetet fungerar i klassen men även ge information om elever som behöver uppmärksammas särskilt. Klasskonferenserna omfattar samtliga klasser i år F-9, vilket ger möjlighet till en tidig upptäckt av elever i riskzonen.

Några rektorers uppfattning är att skolans instrument inte alltid är tillräckliga för att fånga upp alla de behov som kan finnas hos eleverna. Det förekommer att skolan får göra "brandkårsutryckningar" i de fall elevens behov upptäcks först när signalerna blir mer påtagliga. Även elever med psykosociala besvär eller

⁵ För behandling av elevvårdsfrågor skall det finnas en elevvårdskonferens för rektorns arbetsområde. För grundskolan regleras detta i Grundskoleförordningen 1994:1194, 3 kap § 3-5.

⁶ Elevhälsoteamet i skolorna bedrivs i elevhälsoteam (EHT) eller motsvarande. Grupperna består oftast av skolsköterskor, kurator, specialpedagog och representanter från skollärovervakningen



elever som är försynta kan förbises. Dessa elever behöver hjälp med anpassning men blir inte alltid uppmärksammade.

Granskningen av elevdokumentationen ger intryck av att den elev som har någon form av utredd diagnos har större möjlighet att bli uppmärksammad. Genom diagnosen kan det vara lättare för läraren att förstå varför eleven måste få särskilt stöd.

Sammantaget visar granskningen att skolorna, i alla fall när det gäller kunskapsutvecklingen, i huvudsak har instrument för att upptäcka elever i behov av stöd i de högre årskurserna. Betygskonferenser och motsvarande medför att lärarna i huvudsak har god kunskap om varje enskild elevs kunskapsutveckling. Efter det att eleven har uppmärksammats är det vanligt att arbetslaget, specialpedagogen eller skolans elevhälsoteam kopplas in. Detta är positivt men det kan också medföra en risk att rektors ansvar för arbetet hamnar i skymundan.

Utifrån intervjuerna framgår att skolorna inte har ett lika tydligt system för identifiering av de elever i behov av stöd som inte har direkt kunskapsrelaterade problem, t ex psykosociala svårigheter.

Utreda

När elev riskerar att inte nå målen i ett enstaka ämne är det vanligt att ämnesläraren eller arbetslaget gör en enkel kartläggning av elevens behov. När det handlar om fler ämnen, då elevens hela skolsituation kan behöva kartläggas och analyseras, brukar mentor och/eller specialpedagogen göra en mer grundlig pedagogisk utredning.

Flera av de intervjuade rektorerna anser att pedagogernas kartläggnings-/utredningskompetens behöver utvecklas. Denna uppfattning stöds av revisionskontorets granskning av skolornas elevdokumentation. Det är få kartläggningar/utredningar som tar hänsyn till faktorer i elevens hela skolsituation. Beskrivningen av elevens svårigheter baseras till stor del på förhållanden på individnivå, t ex att eleven har en hög frånvaro, att eleven inte kommer i tid till lektionerna, att eleven inte har med sig sina böcker. I undantagsfall relateras elevens svårigheter till skolnivån, t ex hur undervisningen är organiserad och skolans förmåga att möta elevens behov. Dokumentgranskningen ger även intryck av att lärarna i mindre omfattning försöker identifiera orsaken till varför eleven är frånvarande, inte kan samarbeta etc. Elevdokumentationen saknar även spår av att pedagogen har hämtat information från föräldrarna i kartläggningen av elevens situation. I vissa fall behöver den pedagogiska utredningen kompletteras med en medicinsk, psykologisk eller social utredning. Övervägande andelen rektorer anser att skolorna har tillräcklig kompetens för djupare utredningar. Den kompetens som inte finns, t ex psykologer, upphandlas externt. Samtliga



rektorer anser att skolorna har rutiner för hur dessa utredningar ska förvaras, vilket även revisionskontorets dokumentgranskning bekräftar.

Åtgärda

Vanligast är att lärare/mentor ansvarar för upprättandet av det första åtgärdsprogrammet. På några skolor är detta arbetslagets eller specialpedagogens ansvar. Om problemen förblir olösta på den här första nivån förs ärendet vidare till skolans elevvårdsteam eller motsvarande. Om ytterligare stöd och hjälp krävs för att kunna gå vidare anmäls ärendet till skolans elevvårdskonferens, EVK. I flera av de granskade skolorna finns krav inskrivna i skolans styrdokument att mentor/arbetslag/specialpedagog ska kunna redovisa genomförda insatser innan elevvårdskonferens, och dessutom ge förslag på nya åtgärder. I EVK brukar skolledning, skolsköterska och speciallärare medverka. Några av de åtgärder som brukar fattas beslut om vid en elevvårdskonferens är stödundervisning i olika former, konsultation av psykolog, behov av kontakt med myndigheter utanför skolan t ex socialtjänsten, anpassad studiegång. Elevvårdskonferensens beslut ska dokumenteras.

Intrycket från vår granskning av åtgärdsprogrammen och från intervjuerna är att åtgärderna i hög utsträckning utgår från att det är eleven som ska anpassa sig till skolmiljön i stället för att skolan ska anpassa sig till elevens behov. Lärarna verkar förutsätta att eleven ska klara sina uppgifter själv, eventuellt med hjälp av hemmet. Formuleringar som "gör läxorna", "kom i tid till lektionerna", "bli godkänd" och "gör omprov" används i hög utsträckning. Ansvaret för åtgärderna ligger alltså till huvudsaklig del på eleven själv och det redovisas i mindre omfattning vilka insatser som skolan ska bidra med.

De intervjuade rektorerna verkar dock ha en bestämd uppfattning om att det är skolans ansvar att tillgodose alla elevers kunskapsutveckling och uttrycker även en stark tilltro till elevernas förmåga att utvecklas.

Sammantaget visar rektorernas svar att det finns behov av att utveckla pedagogernas kartläggnings-/utredningskompetens för att kunna ta hänsyn till elevens hela skolsituation. Vid fördjupade utredningar av bl a medicinsk och social karaktär tycker rektorerna att skolorna i huvudsak har tillräcklig kompetens eller i annat fall upphandlas dessa tjänster externt. Rektorerna är eniga om skolans ansvar när det gäller att tillgodose alla elevers kunskapsutveckling.

Dokumentation

Skolan behöver goda rutiner för den individuella dokumentationen av elevernas sociala och kunskapsmässiga utveckling och för handläggningen av elevvårdsärenden. Inte minst med hänsyn till allmänhetens rätt att ta del av



allmänna handlingar. Dokumentationen utgör även ett kvitto på att skolan svarar upp mot kraven i lag och förordning. Dessutom skapar dokumentationen en kontinuitet i skolans arbete; vid lärarbyte behöver skolan inte riskera att elevdokumentation försvinner. En samlad dokumentation om eleven kan underlätta vid överlämning till annan skola eller vid övergång till annan klass.

Granskning av skolornas individuella dokumentation av eleverna har omfattat följande delar:

Skriftliga omdömen

IUP (individuell utvecklingsplan)

Åtgärdsprogram

Protokoll från elevvårdskonferens

Utredning av psykologisk, medicinsk eller social karaktär

Granskningen visar att det finns olikheter mellan skolorna vad gäller elevdokumentationen. Några skolor tillämpar en modell där dokumentationen finns spridd hos olika personalgrupper; lärare, mentorer, specialpedagoger mm. Andra skolor har en samlad individuell dokumentation om eleven, i form av elevakt, som förvaras på skolexpeditionen. Det är viktigt att skolorna tänker igenom vilken dokumentation kring eleverna som finns och hur den förvaras. Det finns inget absolut registreringskrav för allmänna offentliga handlingar, men det kan inte vara tillfredsställande att de förvaras hos olika lärare.

Stockholms stad tillhandahåller en e-tjänst "Stockholm Skolwebb" till alla kommunala grundskolor i kommunen. Skolwebben ska underlätta för skolorna att samla information om eleverna. Skolorna har möjlighet att lägga in digital information om elevernas kunskapsutveckling och sociala utveckling i skolwebben. Skolwebben innehåller även färdiga mallar/underlag för den skriftliga informationen till elever och föräldrar.

Revisionskontoret har genomfört en granskning av i vilken utsträckning skolorna har använt skolwebben för att registrera information om de elever som kontoret har valt att följa. Granskningen visar att skolwebben har använts i endast 13 av de 22 granskade skolorna och att den registrerade dokumentationen endast i huvudsak omfattar skriftliga omdömen. Anledningen till detta, som rektorerna framförde vid intervjuerna är att skolorna inte är nöjda med systemets funktionalitet. Långsamt och instabilt var några av de kommentarer som framfördes. Några av skolorna har valt att lämna systemet för att i stället bygga upp egna system för elevdokumentationen.

Individuella utvecklingsplaner (IUP) ska upprättas för samtliga elever.

Revisionskontorets granskning visar att det saknades IUP i ca 30 procent av den granskade elevdokumentationen. Intervjuerna visar även att det finns några



skolor som ännu inte har kommit igång med arbetat att upprätta IUP. Mot bakgrund av att bestämmelserna om individuella utvecklingsplaner har gällt i tre år är detta otillfredsställande.

Flertalet IUP är inte upprättade enligt inte Skolverkets allmänna råd. Framförallt saknas *omdömen* om elevens kunskapsutveckling i relation till målen *i varje ämne* som eleven får undervisning i. Vidare saknas en *konkret beskrivning* av vad skolan ska göra för att eleven ska utvecklas i riktning mot läroplanens och kursplanernas mål att sträva mot.

Kommentar: I prop. 2006/07:86 framför regeringen att föräldrar och elever har rätt till en god och tydlig information om elevens kunskapsutveckling i varje ämne och sociala utveckling samt om eventuellt behov av särskilt stöd eller andra insatser redan från början av sin skolgång.

Intervjuerna ger intryck av att det pågår ett utvecklingsarbeten i flera skolor vad gäller individuella utvecklingsplaner. Flera rektorer tror att lärarnas arbete med bedömningar kommer att utvecklas genom den digitala "kommentarsbank" som utbildningsförvaltningen ska upprätta i skolwebben. Funktionen ska kunna erbjuda standardiserade texter som alternativ till att skriva in egen fri text, vilket kan leda till en gemensam grund i skolans information om eleverna.

I granskningen av elevernas *åtgärdsprogram* har kontrollerats att det finns åtgärdsprogram för de utvalda eleverna och att innehållet i åtgärdsprogrammen följer Skolverkets allmänna råd. Följande delar har särskilt uppmärksammats:

- Utformningen av målbeskrivningarna
- Beskrivningen av åtgärder och åtaganden
- Elevers och vårdnadshavares delaktighet
- Uppföljningen och utvärderingen av åtgärdsprogrammen

Åtgärdsprogram saknas helt för 17 elever, dvs 20 procent av de granskade urvalet. Endast ca 20 procent av samtliga granskade åtgärdsprogram uppfyller nationella krav på utformning och innehåll. Detta är otillfredsställande. Brister i åtgärdsprogrammen kan medföra konsekvenser för elevernas möjlighet att få det stöd de behöver och därmed även möjligheten att nå de nationella målen.

Ett fåtal av de granskade åtgärdsprogrammen uppfyller kraven i Skolverkets allmänna råd. Åtgärdsprogrammen tydliggör i allmänhet inte att huvudansvaret för åtgärderna ligger på skolan. Lärarna redovisar i hög utsträckning de symptom som noterats hos eleven (frånvaro, samarbetssvårigheter etc.) i stället för varför eleven har svårigheter.



Huvuddelen av de granskade åtgärdsprogrammen beskriver inte på ett tydligt sätt elevens behov och de åtgärder skolan avser att vidta samt hur skolan ska tillgodose dessa. I många fall är de mål som ska uppnås svåra att följa upp eftersom de ofta inte är konkreta. Åtgärdsprogrammen redovisar ofta när, men mer sällan hur åtgärder ska följas upp och utvärderas. Samma sak gäller vem som ska ansvara för uppföljningen.

Endast för ett fåtal elever har genomförts någon form av analys eller *utredning av psykologisk, medicinsk eller social karaktär* av annan institution eller myndighet utöver skolan. Inte heller finns underlag som visar på samarbete kring elevens situation i de fall socialtjänsten varit engagerad.

Endast i några enstaka fall finns spår av vårdnadshavares och elevens delaktighet utöver namnteckning på åtgärdsprogrammet.

Det förekommer att åtgärdsprogram upprättas endast i de fall då eleven riskerar att bli underkänd i främst kärnämnen. Skälet till denna prioritering anges vara en betydande förekomst av elever som riskerar ofullständiga betyg. Detta är en prioritering som saknar stöd i lagtexten. Rektor ska enligt författningarna se till att ett åtgärdsprogram utarbetas för varje elev som riskerar att inte nå målen, dvs. motsvarande lägst betyget godkänd i utbildningens alla ämnen.

En del skolor tillämpar en modell med "små" respektive "stora" åtgärdsprogram. De små åtgärdsprogrammen är sådana som upprättas när eleven riskerar att inte nå målen i ett ämne. Stora åtgärdsprogram upprättas i de fall eleven har flera "små" åtgärdsprogram, och ska belysa elevens hela skolsituation. Enligt Skolverkets allmänna råd om åtgärdsprogram bör skolan utarbeta ett gemensamt åtgärdsprogram för eleven i de fall elevens behov av särskilt stöd visar sig i flera ämnen. Det ger överblick och utgör en grund för prioritering av insatser och tydliggör svårigheter som kanske inte är direkt ämnesanknutna. Revisionskontorets granskning visar att det finns skolor där denna sammanfattande information saknas, dvs där eleverna kan ha ett antal parallella åtgärdsprogram.

Som förklaring till bristerna i åtgärdsprogrammen pekar rektorerna på att lärarna upplever brister i både tid och kompetens. Rektorerna arbetar kontinuerligt med att förbättra kvaliteten i åtgärdsprogrammen. Temadagar, föreläsningar, stöd i form av handledning till arbetslagen, lathundar och checklistor är några av de metoder som används i utvecklingsarbetet.

Utbildningsförvaltningen har tagit fram en mall som stöd i skolornas arbete med att utforma åtgärdsprogram. Granskningen visar dock att majoriteten av de granskade skolorna använder egna utformade mallar för åtgärdsprogrammen. På några av skolorna används dessutom flera olika mallar.



Intervjuerna ger intryck av att endast ett fåtal av skolorna kvalitetssäkrar innehållet i åtgärdsprogrammen. På någon skola begär rektor in samtliga åtgärdsprogram för granskning, på några andra genomför specialpedagog eller biträdande rektor mer eller mindre systematiska stickprovskontroller.

Uppföljning/utvärdering

Granskningen visar att det finns brister när det gäller systematik i uppföljningar och utvärderingar av åtgärdsprogrammen. Majoriteten av rektorerna anger att detta är ett utvecklingsområde. I några enstaka fall visar den granskade dokumentationen spår av uppföljning av att överenskomna insatser har genomförts. Däremot finns inget underlag som bestyrker att utvärdering sker av i vad mån åtgärden har fått önskad effekt.

Vid intervjuerna framförde några rektorer att det finns brister i dialogen mellan specialpedagogen och elevens lärare/mentor. Därmed är det inte säkert att de åtgärder som specialpedagogen föreslår får genomslag i elevens undervisning.

Det finns exempel på några skolor som arbetar systematiskt med uppföljningen. På en skola upprättar elevhälsoteamet årligen en bevakningslista för att inte tappa bort någon elev som har särskilt stöd. Av listan framgår åtgärd, ansvar och tidpunkt för uppföljning.

Sammantaget ger granskningen av elevdokumentationen inte något intryck av god ordning och reda. Den är vare sig systematisk, fullständig eller lättöverskådlig. De handlingar som kommer in till, upprättas och som förvaras på skolan är allmänna handlingar. Det är därför nödvändigt att skolan förvarar handlingarna under ordnade former.

Det finns brister i elevers rättssäkerhet i vissa av de granskade skolorna. Åtgärdsprogram och skriftliga omdömen saknas och uppfyller inte nationella krav. Uppföljningen/utvärderingen av dem är inte tillräcklig. Behovet av utveckling är påtagligt vad gäller lärarnas kompetens i att kartlägga elevens behov av stöd och att utforma åtgärdsprogram samt att genomföra uppföljningar och utvärderingar av dem. Flera av de intervjuade rektorerna har också pekat ut detta som ett förbättringsområde och redovisat att skolorna bedriver ett utvecklingsarbete kring detta. Revisionskontorets uppfattning är dock att kompetensutvecklingen måste påskyndas. Vidare bör skolorna införa rutiner för systematiska kontroller av att åtgärdsprogram upprättas i tillräcklig omfattning och att innehållet i dem följer intentioner och krav i regelverket för grundskolan.



3 Revisionskontorets kommentarer och rekommendationer

Skolorna har i huvudsak arbetssätt som bygger på att lärarna ska ha täta kontakter med sina kollegor för att diskutera och lösa elevens problem eller svårigheter. Informationen till rektor om elevens behov av stöd sker ofta sent. Detta kan leda till att rektorns ansvar blir otydligt.

Att åtgärdsprogram saknas för ca 20 procent av det granskade urvalet och att ca 80 procent av samtliga granskade åtgärdsprogram inte uppfyller nationella krav på utformning och innehåll är otillfredsställande.

Det är otillfredsställande att inte alla skolor upprättar individuella utvecklingsplaner (IUP) för samtliga elever. Detta är enligt skolförordningen en del i skolornas dokumentation av elevens utveckling som är obligatorisk.

Rektorerna måste bli bättre på att följa upp att det finns den dokumentation som skolförordningen föreskriver samt att beslutade åtgärder följs upp och utvärderas.


Förvaring av elevdokumentationen ger inte intryck av god ordning och reda. Skolornas dokumenthantering måste förbättras.

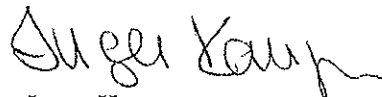
Det finns behov av kompetensutveckling för pedagogerna när det gäller utformning, uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogram. Detta arbete måste påskyndas för att skolan ska leva upp till lagstiftarens syfte med åtgärdsprogram

Granskningen tyder på att elev- och föräldrainflytandet kan utvecklas på många skolor. Detta är en viktig förutsättning för elevens utveckling.

Skolorna har system för att fånga upp brister i elevernas kunskapsutveckling. Däremot behöver skolorna bli bättre på att uppmärksamma andra typer av problem t.ex. psykosociala besvär.

Stadens Skolwebb utgör ett verktyg i skolornas arbete med att upprätta en samlad elevdokumentation. Utbildningsförvaltningen bör därför vidta åtgärder för att fler skolor ska använda funktionen för elevdokumentationen. Brister i elevdokumentationen tyder på att utbildningsnämndens interna kontroll och styrning behöver förbättras.


Staffan Brunborg
Tf. enhetschef


Inger Korsgren
Projektledare



Bilaga 1

Styrdokument om särskilt stöd

”Utbildningen ska ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar.” ”I utbildningen ska hänsyn tas till elever med särskilda behov.” (Skollagen 1 kap.)

”Särskilt stöd ska ges till elever som har svårigheter i skolarbetet.”
(Skollagen 4 kap.)

”Beslut om särskilt stöd fattas av rektorn. Om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall rektorn se till att ett åtgärdsprogram utarbetas. Vid utarbetandet av programmet bör samråd ske med eleven och elevens vårdnadshavare.” (Grundskoleförordningen 5 kap., Särskoleförordningen 5 kap.)

”En elev skall ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de mål som minst skall ha uppnåtts vid slutet av det femte och nionde skolåret eller om eleven av andra skäl behöver stöd.” (Grundskoleförordningen 5 kap.)

”Särskilt stöd skall ges till elever med behov av specialpedagogiska insatser. Sådant stöd skall i första hand ges inom den klass eller grupp som eleven tillhör. Om det finns särskilda skäl får sådant stöd i stället ges i en särskild undervisningsgrupp.” (Grundskoleförordningen 5 kap.)



Bilaga 2

Grundskolan - slutbetyg årskurs 9

Andel (%) som har nått målen i alla ämnen	2009	2008	2007	2006	2005
Bagarmossens skola	70,2	53,3	65,8	74,1	71,4
Blommensbergsskolan	86	75	83,5	76,2	84,6
Bredängsskolan	61,9	53,8	58,1	54,8	52,9
Bäckahagens skola	67,6	62,3	60,2	80,2	72,2
Engelbrektsskolan	85,8	72,5	79,9	82,1	78,6
Eriksdalsskolan	82,5	82,9	76,9	78,4	81,7
Grimstaskolan	51,3	55,6	47,6	76,7	52,8
Hagsätraskolan	67,9	62	64,7	70,7	64
Husbyskolan	44,4	31	28,3	61,4	38,5
Hässelbygårdsskolan	61,6	48,2	67,8	51,4	74,3
Hökarängsskolan	68,7	59,8	55,2	72,1	65,4
Kvickenstorpskolan	54,8	63,2	58,1	42,6	61,6
Matteusskolan	78,3	76,8	75	81,5	86,3
Rinkebyskolan	40,4	45,6	44,7	49,7	49
Rålambshovsskolan	81,1	89,9	75,3	87,7	77,7
Smedshagsskolan	44,8	47,8	56,3	66	53,3
Solbergaskolan	70,6	66,7	63	74,3	64,8
Sturebyskolan	85	91,2	92,3	97,8	92,9
Sundbyskolan	81,7	74,4	78,2	70,6	85,6
Sätraskolan	53,4	54,7	55,4	66,3	67,5
Södra Ängby skola F-9	79,4	86,3	82	80,3	82,8
Ärvingeskolan	63,5	57,6	63,9	55,9	52,9
Kommunen	76,9	73,8	74,0	74,4	75,0
Riket (samtliga huvudmän)	77,0	76,6	76,1	76,0	75,5

Källa: Skolverket

Tabellen visar andelen elever med betyg i alla de ämnen som ingått i elevens utbildning. Andelen beräknas av de elever som fått eller skulle ha fått betyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Elever som ej fått betyg enligt det mål och kunskapsrelaterade betygssystemet ingår ej.



Bilaga 3

Grundskolor som omfattas av granskningen

Bagarmossens skola
Blommensbergsskolan
Bredängsskolan
Bäckahagens skola

Engelbrektsskolan
Eriksdalsskolan
Grimtaskolan
Hagsätraskolan

Husbyskolan
Hässelbygårdsskolan
Hökarängsskolan
Kvickentorpsskolan

Matteusskolan
Rinkebyskolan
Rålambshovsskolan
Smedshagsskolan

Solbergaskolan
Sturebyskolan
Sundbyskolan
Sätraskolan

Södra Ängby skola
Ärvingeskolan

