

Granskning av elevers behörighet till gymnasiet

Örebro kommun



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3	Ansvariga nämnder och avgränsning.....	5
1.4	Genomförande.....	5
1.5	Revisionskriterier	5
2.	Kunskapsutveckling och kunskapsmål	6
2.1	Nämndens största utmaning är att säkerställa likvärdigheten	6
2.1.1	Handlingsplan för likvärdig skola.....	7
2.2	Språk och närvaro utgör huvudfokus.....	8
2.3	Nämnden följer kunskapsresultat och åtgärder kontinuerligt	8
2.4	Socioekonomisk bakgrund utgör en betydande förklaringsfaktor	9
2.5	Elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser	9
3.	Särskilt stöd	10
3.1	Kommunövergripande verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd	11
3.2	Ansvar för utredningen är tydligt	11
3.3	Granskade åtgärdsprogram är utförliga och omfattande.....	13
3.4	Utvärderingar görs på individnivå	14
3.5	Elevernas delaktighet säkerställs	15
4.	Skolorna vittnar om ökat stödbehov hos eleverna	15
4.1	Höga rörelseindex försvårar arbetet.....	16
5.	Samverkan	16
5.1	Utökad samarbete med gymnasiet	17
5.2	Behovet av att se hela barnet	17
6.	Svar på revisionsfrågor	18
7.	Källförteckning	20

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro kommun har EY genomfört en granskning i syfte att bedöma grundskolenämndens arbete för en ändamålsenlig behörighet till gymnasiet, med fokus på åtgärder för särskilt stöd.

Vår sammanfattande bedömning är att grundskolenämnden i stor utsträckning säkerställt en ändamålsenlig styrning och uppföljning av elevers behörighet till gymnasiet samt för arbetet med elever i behov av särskilt stöd. Trots det gick runt 380 elever ut nian från Örebros kommunala grundskolor utan behörighet till vidare studier innevarande år. Det motsvarar 22 procent av alla elever.

Hur kan revisionen landa i sin bedömning trots det resultatet?

Grundskolenämnden har en tydlig styrning inom området genom en rad relevanta mål och styrdokument. Resultaten och utvecklingen följs kontinuerligt av såväl förvaltning som av nämnd. Analyser av elevers kunskapsutveckling görs även inom skolenheterna.

För att säkerställa god kvalitet och likvärdigt arbete med elever i behov av särskilt stöd har en kommunövergripande riktlinje utarbetats. I vår stickprovsgranskning av tio åtgärdsprogram med tillhörande dokumentation ser vi omfattande utredningar till grund för de upprättade åtgärdsprogrammen. Stödinsatserna följs sedan upp inom angiven tidsram för de aktuella eleverna. Dock saknar vi aggregerade analyser av arbetet på kommunövergripande nivå. En sådan analys skulle kunna innehålla kartläggning av elevernas stödbehov på sammanställd nivå samt effekten av de samlade insatser och åtgärder som vidtas. Vi ser det som nödvändigt för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att erforderliga resurser finns för att faktiskt utföra det stöd som planeras för.

Skolorna vittnar om en ökande andel elever med olika former av neuropsykiatriska funktionshinder (NPF) och språkstörningar. Vidare finns utmaningar med bristande kunskaper i det svenska språket. För kommunen som huvudman har utmaningarna förstärkts genom det fria skolvalet där studiestarka elever tenderar att välja fristående skolor. Intervjuade rektorer och skolpersonal menar att resurserna inte har ökat i takt med elevernas ökade behov, och de känner inte till några arbetssätt eller metoder som skulle kunna kompensera för skillnaden. Skolorna har därför inte möjlighet att ge alla elever det stöd som de enligt skollagen har rätt till.

I vår granskning framkommer dock skilda problembeskrivningar. Medan skolorna vittnar om ökat stödbehov hos fler elever, menar förvaltningsledningen att resultatet snarare härrör från bristen på kunskap hos lärarna att bemöta och undervisa elever utifrån deras behov. Denna problembild framgår även av nämndens delårsrapport och insatser i handlingsplanen för likvärdig skola. En medveten och genom hela styrkedjan förankrad strategi tordes nödvändig för att vända utvecklingen och säkerställa att arbetet sker mot gemensamma mål, samt att resurser riktas rätt och att effektiva åtgärder finns tillhanda.

Flera skolor lyfter fram elevrörligheten som en försvårande omständighet för att säkerställa en stabil organisation och bra lärmiljö, både vid stor rörlighet i klassen och för enskilda elever som byter skola flera gånger under sin studietid. Vi noterar att detta perspektiv inte har lyfts i nämndens handlingsplan eller analyser.

Givet resultatet i granskningen rekommenderar vi grundskolenämnden att:

- ▶ Analysera elevernas stödbehov och effekten av de insatser som genomförs på kommunövergripande nivå. Detta kan inkludera trender, mönster och resultat av stödinsatser för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att resurserna används

effektivt.

- ▶ Se över och eventuellt utveckla strategier för att hantera utmaningarna med elevrörlighet, så att skolorna kan upprätthålla en stabil organisation och en gynnsam lärmiljö.
- ▶ Verka för en medveten och genom hela styrkedjan förankrad strategi för att vända utvecklingen och säkerställa att arbetet sker mot gemensamma mål, samt att resurser riktas rätt och att effektiva åtgärder finns tillhanda.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I skollagen anges att skolan ska ge alla elever den ledning och stimulans som 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. Bestämmelserna om ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar. Detta innebär att organisera verksamheten på individ-, grupp-, och skolnivå så att eleverna får förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. För elever i behov av ytterligare stöd kan skolan arbeta med extra anpassningar samt särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Viktig information för ansvarig nämnd att följa och analysera utgörs bland annat av grundskolans måluppfyllelse avseende kunskapsuppdraget i åk 6 (andel med godkända betyg i alla ämnen) respektive åk 9 (behörighet gymnasiet, andel med godkända betyg i alla ämnen samt meritvärde).

Stadsrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en granskning avseende grundskolans arbete för en ändamålsenlig behörighet till gymnasiet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma grundskolenämndens arbete för en ändamålsenlig behörighet till gymnasiet, med fokus på åtgärder för särskilt stöd. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser?
- ▶ Hur stor andel av eleverna når inte kunskapsmålen?
- ▶ Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram?
 - Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd?
 - Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov av stöd utifrån en pedagogisk och social bedömning?
 - Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen?
 - Finns metoder och kompetens för att bedöma om insatser har fått ändamålsenlig effekt?
- ▶ Har nämnden säkerställt att eleven är delaktig i samband med beslut om extra anpassningar, utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samverkan mellan grundskolan och gymnasiet?
 - Finns ändamålsenliga och uppföljningsbara rutiner för överlämning från grundskola till gymnasiet?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samverkan med andra kommunala verksamheter, t ex socialtjänsten och kultur- och fritidsverksamheten.

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser grundskolenämnden.

1.4 Genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen. Vidare har ett stickprov om tio elevärenden granskats utifrån lagstiftningens krav kring särskilt stöd.

Granskningen har följt god revisionssed och insatserna har kvalitetssäkrats internt. Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

1.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Barnkonventionen
- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Skolverkets allmänna råd och kommentarer
- ▶ Av fullmäktige fastställda styrdokument relevanta för granskningen

2. Kunskapsutveckling och kunskapsmål

Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser?

Hur stor andel av eleverna når inte kunskapsmålen?

Ja. Grundskolenämnden har formulerat flera mål som syftar till att stärka elevernas kunskapsutveckling. Utöver verksamhetsplanen har nämnden även upprättat *Handlingsplan för likvärdig skola*. Flertalet relevanta indikatorer följs upp kontinuerligt och resultatet analyseras bland annat i årliga resultatrapporter.

Sedan hösten 2023 nyttjar alla kommunala låg- och mellanstadieskolor samma kartläggningsverktyg. Förvaltningen samlar in de nu jämförbara resultaten och genomför analyser av utfallet. Analyser som syftar till att säkerställa rätt prioriteringar och insatser görs således på flera nivåer i organisationen.

Våren 2024 gick 26 procent av eleverna ut från Örebros kommunala grundskolor utan grundläggande behörighet till yrkesgymnasium. Efter lovskola uppnådde ytterligare 4 procent behörighet. Det innebär att runt 380 elever gick ut nian år 2024 utan behörighet till vidare studier.

2.1 Nämndens största utmaning är att säkerställa likvärdigheten

I grundskolenämndens *Verksamhetsplan med budget 2024* står att säkerställandet av likvärdighet i Örebros grundskolor är, och kommer att förbli, nämndens största utmaning. Vidare konstateras att olikvärdighet finns inom- och mellan skolenheter både vad gäller resultat, tillgång till personal och legitimerade lärare samt behov och förutsättningar. En trend ses av att vårdnadshavare med goda socioekonomiska förutsättningar i högre utsträckning väljer fristående skolalternativ. Det har bidragit till en skolvalssegregation där skolenheterna skiljer sig stort avseende elevernas socioekonomiska resursbakgrund.

Utifrån de strategiska mål som kommunfullmäktige formulerat i *Övergripande strategier och budget (ÖSB)* fastställer grundskolenämnden ett antal nämndmål. Till respektive nämndmål beslutas mätbara indikatorer. Till kommunfullmäktiges strategiska mål *Alla elever ska nå kunskapsmålen i skolan* formulerar nämnden tre nämndmål. I tabellen nedan presenteras för denna granskning relevanta indikatorer samt utfall läsåret 2023/2024, med föregående års resultat inom parentes. Av tabellen framgår även prognosen för måluppfyllelse från *Delårsrapport med prognos 1 2024*.

Nämndmål: Alla elever har de kunskaper de behöver för att vara väl förberedda för fortsatt utbildning. Målvärde 2024 är att resultatet ska öka.

Indikatorer	Utfall läsåret 2023/2024 (2022/2023)	Prognos måluppfyllelse delårsbokslut 1
Elever i åk. 9, meritvärde kommunala skolor, genomsnitt (17 ämnen)	206,4 (206,1)	Nås ej? Målet är nått när målvärdet nås för indikatorn Andel (%) elever behöriga till gymnasialt yrkesprogram år 9.
Andel (%) elever med minst	63,6 (66,1)	

betyg E i alla ämnen i år 6		
Andel (%) elever med minst slutbetyg E i alla ämnen år 9	66,5 (64,5)	
Andel (%) elever behöriga till gymnasialt yrkesprogram år 9	74,0 (76,8)	
Nämndmål: Alla elever kan läsa och använda det svenska språket på ett rikt och nyanserat sätt		
Andel (%) läskunniga elever i årskurs 1	88,2 (91,5)	Nås ej? Målet är nått när målvärdet nås för alla tre indikatorer.
Andel elever som uppnår kravnivån på samtliga delprov i det nationella provet i svenska som andraspråk i årskurs 3	69,0 (64,4)	
Andel elever som uppnår kravnivån på samtliga delprov i det nationella provet i svenska i årskurs 3	86,8 (83,8)	
Nämndmål: Fler elever kan använda sig av matematiskt tänkande för vidare studier och i vardagslivet.		
Andel elever som uppnår kravnivån på samtliga delprov i det nationella provet i matematik i årskurs 3	86,3 (86,8)	Nås ej? Målet är nått när målvärdet nås för alla tre indikatorer.
Andel elever som har lägst betyget E i ämnet matematik i årskurs 6	79 (84,5)	
Andel elever som har lägst betyget E i ämnet matematik i årskurs 9 ¹		

Våren 2024 gick 74 procent av eleverna ut årskurs nio med behörighet till gymnasialt yrkesprogram. Efter lovskola uppnådde ytterligare 4 procent behörighet. Utifrån en kartläggning som har gjorts av de elever som inte klarade behörigheten till yrkesprogram var det totalt 389 elever som saknade behörighet (innan lovskola).

2.1.1 Handlingsplan för likvärdig skola

Som bilaga till nämndens verksamhetsplan återfinns *Handlingsplan för likvärdig skola*. Handlingsplanen beslutades av grundskolenämnden i maj 2022 i syfte att ge en gemensam långsiktig riktning och ramar för prioritering av arbetet på förvaltnings- och skolnivå. Handlingsplanen utarbetades mot bakgrund av att det konstaterades finnas en ojämlikhet mellan och inom skolor och elevers förutsättningar att nå kunskapskraven. Förvaltningen ansågs vara i behov av att arbeta strukturerat och långsiktigt för att skapa

¹ Framgår ej av resultatrapport för läsåret 2023/2024.

likvärdiga förutsättningar och möta de utmaningar som både elever och skolor har för att lyckas.

Handlingsplanen består av mål, insatser och aktiviteter inom områdena *Undervisning och lärande* samt *Tillgänglig lärmiljö*. Planen omfattar- och riktar sig till Örebro kommuns grundskolor, samtliga lärarkategorier, elevhälsans professioner, studie- och yrkesvägledare samt skolledare.

2.2 Språk och närvaro utgör huvudfokus

Målen i verksamhetsplanen och handlingsplanen följs upp och revideras inom den ordinarie uppföljningsprocessen. Det inkluderar den kommunala processen med uppföljning i delår 2 och årsberättelse samt inom förvaltningens systematiska kvalitetsarbete.

Alla kommunala grundskolor bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete, som årligen sammanställs i kvalitetsplaner. Inför höstterminen 2024 har en ny mall för kvalitetsplan tagits fram. Den nya mallen beskrivs vara mer framåtsyftande än den tidigare som var mer beskrivande.

Skolornas kvalitetsplaner följs sedan upp i kvalitetsdialoger med respektive rektors verksamhetschef och sammanställs till en huvudmannaanalys. I detta ingår även kontinuerliga analyser av resultat som exempelvis kunskapsresultat och skolenkäter. Analysen beaktas i verksamhetsplanen för nästkommande år och blir en del i grunden för fortsatt arbete och inringande av fokusområden för kommande läsår. Språk och närvaro har identifierats avgörande för ökad måluppfyllelse och utgör förvaltningens huvudfokus vid tidpunkten för denna granskning.

2.3 Nämnden följer kunskapsresultat och åtgärder kontinuerligt

Vid granskning av protokoll från nämndens sammanträden augusti 2023 till september 2024 framgår att nämnden informerats kontinuerligt om kunskapsresultaten, både övergripande och genom mer detaljerade resultatrapporter. I resultatrapporterna följs flertalet indikatorer upp för samtliga årskurser från förskoleklass till och med årskurs 9. Resultatet analyseras utifrån ämne, kön och mellan skolenheter. I rapporten återfinns även resultat från brukarundersökning kring trygghet och studiero samt elevfrånvaro. Rapporten ligger till grund för fortsatt fördjupande analysarbete och för fortsatt utvecklingsarbete inom förvaltningen. För att mäta måluppfyllelse används till och med årskurs 5 bedömningskriterier och från årskurs 6 sätts betyg enligt kursplanens betygskriterier.

Nämnden delges även systematiskt information utifrån grundskolenämndens årshjul. Vid dessa punkter har nämnden bland annat informerats om pågående arbete kopplat till undervisning och lärande inklusive aktiviteter från handlingsplan för likvärdig skola. Vidare genomförs kvartalsvisa uppföljningar av kränkingsanmälningar, frånvaro, avstängningsärenden, klagomål och eventuella Skolinspektionsärenden.

Skolinspektionen genomförde 2024 planerade kvalitetsgranskningar vid två av de skolor som även ingår i denna granskning. I sina planerade granskningar bedömer Skolinspektionen skolans arbetssätt inom fyra områden. Inom varje område bedöms om skolan uppfyller Skolinspektionens kvalitetskriterier i hög utsträckning, i flera delar eller i

låg utsträckning. Skolinspektionen gjorde följande bedömningar för Alby skolan och Västra Engelbrektsskolan:

- ▶ Rektorn leder och styr i hög utsträckning skolans utveckling.
- ▶ Undervisningen främjar i hög utsträckning elevernas möjligheter att nå läroplanens mål avseende kunskaper och värden.
- ▶ Skolan arbetar i hög utsträckning för att eleverna ska tillförsäkras en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero.
- ▶ Förutsättningar för att säkerställa likvärdigheten i omdömen och betyg ges i hög utsträckning på Västra Engelbrektsskolan. På Alby skolan bedömdes rektorn i behov av att initiera ett utvecklingsarbete för likvärdig bedömning och betygsättning.

2.4 Socioekonomisk bakgrund utgör en betydande förklaringsfaktor

Av *Resultatrapport för läsåret 2023-2024* framgår att andelen elever i förskoleklass som inte klarar både kartläggningar inom matematik och svenska är högst på de skolorna med socioekonomiska utmaningar. Skillnaderna mellan de skolor med störst socioekonomiska utmaningar och de skolor som har mer gynnsamma socioekonomiska förutsättningar är 36 procentenheter för "hitta matematiken" respektive 42 procentenheter för "hitta språket".

Av resultatrapporten framgår vidare att andelen läskunniga i årskurs 1 varierar mellan 64 och 100 procent på skolenheterna. Flera av skolorna med lägst socioekonomiska förutsättningar har en fortsatt låg läskunnighet på totalen. Av resultatrapporten framgår att förvaltningen undersökt och funnit ett samband mellan låg vistelsetid i förskolan och socioekonomiska faktorer. I såväl nationell som internationell forskning har ett positivt samband konstaterats mellan förskola (eller motsvarande verksamhet) av god kvalitet och senare skolprestationer. Detta särskilt med hänsyn till de barn som vistats många år i förskolan. Särskilt gynnsamt har forskningen funnit att förskola eller motsvarande verksamhet varit för barn från svåra uppväxtmiljöer. Förvaltningen har fortsatt arbetet med fokus på övergången mellan förskola och förskoleklass. Vid intervjuer lyfts betydande utmaningar med att många barn börjar förskoleklass utan att behärska språket tillräckligt.

I resultatrapporten anges även att det framkommer ett tydligt samband mellan socioekonomisk bakgrund och andel behöriga elever till yrkesprogram på gymnasiet.

2.5 Elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser

Tidiga insatser har identifierats som en av de mest avgörande faktorerna för att öka måluppfyllelsen på sikt.² Sedan juli 2019 gäller bestämmelser i skollagen om garantin för tidiga stödinsatser. Det innebär bland annat att det är obligatoriskt att kartlägga elevernas kunskaper i matematiskt tänkande och språklig medvetenhet i förskoleklass. Enligt Skolverkets kartläggningsmaterial ska bedömning göras om elever visar indikation på eller befars att inte klara kunskapskraven i årskurs 1 eller 3. Det ska även uppmärksammas om elever behöver stöd utifrån utmaningar.

² Grundskolenämndens årsberättelse 2023

Som en del av *Handlingsplan för likvärdig skola* implementerades det digitala kartläggningsverktyget LegiLexi³ hösten 2023 på Örebros kommunala skolor med årskurserna 1-3. Även skolor med årskurserna 4-6 finns med som piloter.⁴ Alla lärare och rektorer har fått utbildning i verktyget och fortsatt utbildning av analysinsatser genomfördes våren 2024. Resultatet från kartläggningarna analyseras sedan på lärar- och skolnivå. Sedan höstterminen 2023 samlar även förvaltningen in resultatet från enheternas kartläggningar, vilket möjliggör analys även på huvudmannanivå. Med stöd av analyserna kommer insatser kunna sättas in på både individ- och gruppnivå.

3. Särskilt stöd

Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram?

- Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd?
- Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov av stöd utifrån en pedagogisk och social bedömning?
- Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen?
- Finns metoder och kompetens för att bedöma om insatser har fått ändamålsenlig effekt?

Ja, i huvudsak. Ett kommunövergripande *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd* har utarbetats. Vidare har skolorna även tagit fram kompletterande styrdokument, så som elevhälsoplaner.

Vi har inom ramen för denna granskning granskat tio åtgärdsprogram från de utvalda skolorna. Granskade åtgärdsprogram innehåller utförliga beskrivningar av elevens behov utifrån en pedagogisk och social bedömning. Vidare har åtgärdsprogrammen följts upp, oftast inom angiven tidsram.

Det har inte framkommit någonting som tyder på att kompetens saknas, exempelvis upprättas och utvärderas åtgärdsprogrammen i huvudsak av specialpedagog. Vi bedömer dock att det finns behov av att på övergripande nivå analysera det särskilda stödet och att kontinuerligt diskutera och utvärdera valet av metoder och åtgärder. En viktig del i den analysen är att undersöka effekten av de insatser som vidtas för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att resurser finns för att faktiskt utföra det stöd som planeras för.

Alla barn och elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som

³ LegiLexi är en icke vinstdrivande stiftelse som tillhandahåller digitala tjänster och produkter för att alla barn ska lära sig att läsa ordentligt i svenska skolan (så som kartläggningstester och screening). Läs mer på: <https://legilexi.org/>

⁴ Skolorna genomförde kartläggningar innan dess, men kartläggningsmaterial och analysarbetet varierade mellan skolenheterna.

möjligt. En del elever har också rätt till extra anpassningar⁵ eller särskilt stöd. Till skillnad från stöd i form av extra anpassningar är särskilt stöd insatser av mer ingripande karaktär som normalt inte är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁶

3.1 Kommunövergripande verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd

Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd är ett kommungemensamt dokument som syftar till att stödja elevhälsan i arbetet med att utreda elevs behov av särskilt stöd. Verktöget utarbetades för att säkerställa likvärdighet och ökad kvalitet på utredningarna i de kommunala grundskolorna.⁷

Verktyget ger vägledning i de olika delarna som ska ingå i en utredning. Vidare tydliggörs vilken dokumentation som skall göras för respektive del (kartläggning, analys, bedömning, beslut om att upprätta/ej upprätta åtgärdsprogram). All dokumentation sker i verksamhetssystemet ProRenata.

Skolorna som medverkat i denna granskning har även utformat egna kompletterande rutiner, exempelvis elevhälsoplaner och rutin för förebyggande och främjande av närvaro.

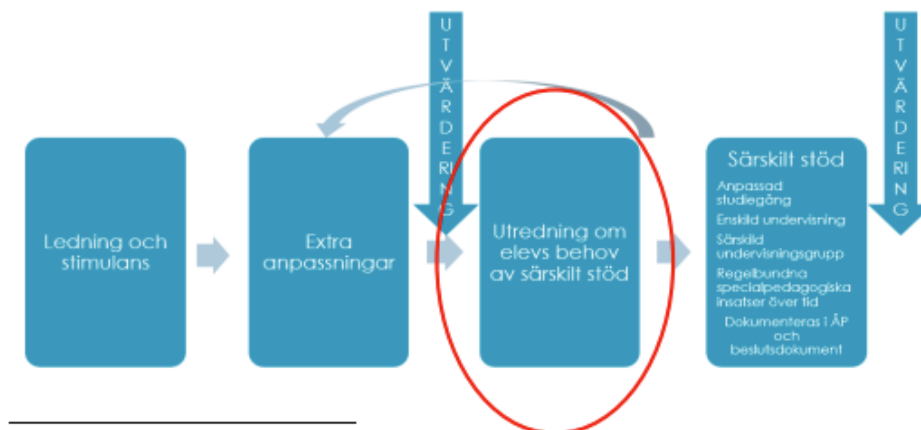
3.2 Ansvaret för utredningen är tydligt

Enligt Skollagen (2010:800), 3 kap. 7 § ansvarar rektor för att skapa en tillgänglig lärmiljö för alla elever. Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven eller på annat sätt uppvisar svårigheter i sin skolsituation, trots att stöd i form av extra anpassningar har prövats och utvärderats, är rektor ansvarig för att utreda om eleven är i behov av särskilt stöd. I figuren nedan illustreras när en utredning om elevs behov av särskilt stöd är aktuell.

⁵ Extra anpassningar är en mindre ingripande stödinsats, som normalt är möjlig att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom den ordinarie undervisningen. Källa: Skolverket.se

⁶ Källa Skolverket.se.

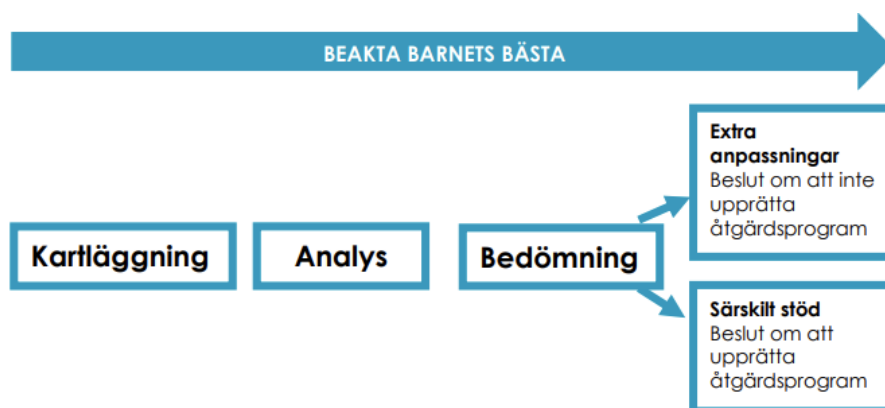
⁷ Verktöget grundas på kraven i skollag, Skolverkets allmänna råd och stödmaterial, Barnombudsmannen (2019), FN:s konvention om barnets rättigheter samt Specialpedagogiska skolmyndighetens *Värderingsverktyg för tillgänglig utbildning*. Vidare har även Skolinspektionens granskningsrapport om extra anpassningar beaktats.



Figur 1: Hämtad från *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd*, sid. 3

Enligt skollagen är det rektors ansvar att se till att elevens behov utreds. Rektor kan delegera detta uppdrag. I Örebro Kommun ska rektor i sådana fall delegera samordningen av utredningen till specialpedagog eller speciallärare.

Av *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd* framgår ansvarig för respektive del i utredningen. Av illustrationen nedan framgår utredningens olika delar och beslut som kan fattas.



Figur 2: Hämtad från *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd*, sid. 5

Kartläggning

Specialpedagogen ansvarar för att samla in informationen och dokumentera kartläggningen. För att säkerställa att skolan får ett tillräckligt underlag och ökad förståelse för elevens behov krävs dock ett samarbete mellan de professioner som arbetar på skolan. Lärare är ansvariga för att ha aktuell dokumentation gällande elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven samt dokumentation av extra anpassningar.

Analys

Efter kartläggningen ska en analys genomföras av det som har framkommit. Det centrala

arbetet i analysen är att förstå vad som förbättrar elevens förutsättningar i lärmiljön på skol-, grupp- och individnivå och vad skolan skulle kunna utveckla för att möta elevens behov. För att få ökad förståelse för elevens förutsättningar i lärmiljön bör elevhälsans samtliga kompetenser vara delaktiga i analysen.

Bedömning

Utifrån elevhälsans analys ska specialpedagogen göra en bedömning som skall tydliggöra elevens behov samt hur skolan ska förändra lärmiljön på skol-, grupp- och individnivå för att tillgodose dem. Utredning av elevs behov av särskilt stöd avslutas med en bedömning av om eleven är i behov av särskilt stöd eller inte.

Beslut

Om bedömning görs att eleven är i behov av särskilt stöd ska rektor fatta beslut om att upprätta åtgärdsprogram och att åtgärdsprogram ska skrivas. Om bedömning görs att elevens behov ska tillgodoses genom extra anpassningar ska rektor fatta beslut om att inte upprätta åtgärdsprogram. Dessa beslut dokumenteras i ProRenata utifrån Skolverkets mallar. Dokumentation av extra anpassningar ska göras i individuella utvecklingsplaner (IUP) eller på det sätt rektor har beslutat om.

Vanligt förekommande stödinsatser i Örebro inkluderar lärstudio, dubbelt ledarskap i klassrummet och nivåanpassning. Eleverna har även tillgång till lovskola och läxläsningstillfällen. Särskilda undervisningsgrupper, elevassistent, anpassat schema och anpassad studiegång är exempel på mer ingripande former av särskilt stöd. Vidare finns *Bryggan* som vänder sig till grundskoleelever i Örebro kommun som har en långvarig problematisk skolfrånvaro med psykisk ohälsa och där familjen samtidigt har behov av familjebehandling. Syftet med stödet från Bryggan är att eleven ska få ett förbättrat mående och närma sig en fungerande skolgång. Bryggan består av två delar; en individanpassad skolgång genom särskild undervisningsgrupp, samt socialt stöd till en förändrad situation riktad till elev och föräldrar genom familjebehandling. Intervjuade lärare och rektorer menar att behovet av Bryggans insatser överstiger de cirka 26 platserna som tillhandahålls. Flera lyfter även behovet av resursskolor. Grundskolenämnden fattade under våren 2024 beslut om att ombilda alla särskilda undervisningsgrupper (KSU) till resursskolor i enlighet med skollagen.⁸

3.3 Granskade åtgärdsprogram är utförliga och omfattande

Av *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd* framgår att utredningen av elevs behov av särskilt stöd inleds med en kartläggning av elevens skolsituation på skol-, grupp-

⁸ Örebro kommun har sedan tidigare kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper (KSU). KSU är framtagna för att tillgodose behov av autismspecifik kompetens och anpassad miljö hos enskild elev vilket inte kan tillgodoses vid elevens ordinarie skola. Dessa grupper är lokaliserade på fem grundskolor i Örebro.

För att öka rättssäkerheten och likvärdigheten i antagningsförfarandet och anpassa verksamheten till den förändrade lagstiftningen ombildas dessa till resursskolor. Informationen framgår av protokoll från grundskolenämndens sammanträde 2024-05-23.

och individnivå. Kartläggningen ska innehålla en beskrivning av vilka förutsättningar eleven har i den fysiska, pedagogiska och sociala lärmiljön för att nå målen. I verktyget ges exempel på vilka förutsättningar som ska beskrivas på respektive nivå, exempelvis personalens kompetens och lärartäthet (skolnivå), elevgruppens sammansättning (gruppnivå) samt elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven och vilka extra anpassningar som genomförts (individnivå). Verktöget innehåller även frågeställningar till stöd för att beskriva den sociala, pedagogiska och fysiska tillgängligheten. Hänvisning görs även till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Som en del i denna granskning har vi utfört en stickprovsgranskning av tio åtgärdsprogram med tillhörande dokumentation kring utredning och uppföljning. Vår bedömning är att utredningarna är utförliga och anger elevens behov utifrån en pedagogisk och social bedömning. Utredningarna är i huvudsak utformade i enlighet med instruktionerna i *Verktöget för utredning av elevs behov av särskilt stöd*. Detsamma gäller upprättade åtgärdsprogram. Uppföljningar har genomförts, i huvudsak inom angiven tidsram.

3.4 Utvärderingar görs på individnivå

Av de tio granskade åtgärdsprogrammen har samtliga utvärderats. Utvärderingarna har i huvudsak genomförts inom planerad tidsram. Det har under granskningen inte framkommit något som tyder på att erforderlig kompetens saknas. Av stickprovet framgår att uppföljningarna gjorts av skolornas specialpedagoger. *Verktöget för utredning av elevs behov av särskilt stöd* innehåller ingen information om hur uppföljningen ska göras eller hur insatserna ska utvärderas.

Förvaltningen har sett variationer i antal åtgärdsprogram mellan skolor och mellan årskurser men har inte utfört någon systematisk granskning eller vidare analys av orsakerna. I kvalitetsdialogerna som hålls mellan förvaltning och rektorerna framkommer vissa skillnader i rektorernas synsätt på när åtgärdsprogram bör upprättas. Flera intervjuade lyfter att analyser bör utvecklas på aggregerad nivå för att analysera effekten av åtgärderna och säkerställa att rätt prioriteringar och insatser görs på övergripande nivå.

Utöver individuella uppföljningar av åtgärdsprogram genomför skolorna systematiska uppföljningar av alla elevers kunskapsutveckling med hjälp av olika kartläggningsmaterial, bedömningsinstrument och betyg. De tre granskade skolorna använder sig av "målpluppar" för att flera gånger per läsår följa upp måluppfyllelsen. Analyser genomförs på individ-, ämnes- och klassnivå. Resultaten används för att utvärdera vilka metoder som fungerar, vad som behöver förändras och om det skett någon utveckling.

Somliga rektorer efterfrågar mer kollegialt lärande inom Ledarforum (forum för skolledare i Örebro kommun). Forumet föreslås i större utsträckning kunna nyttjas till att diskutera frågor kring hur skolan kan arbeta runt elever med omfattande behov av särskilt stöd och ökad måluppfyllelse. Flera lyfter att politiken känns långt borta och att de hade uppskattat mer dialog med nämndens ledamöter.

3.5 Elevernas delaktighet säkerställs

Har nämnden säkerställt att eleven är delaktig i samband med beslut om extra anpassningar, utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram?

Ja. I såväl *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd* som mallar anges att elevens berättelse ska inhämtas och beaktas. Detta har gjorts nio av tio gånger i de granskade åtgärdsprogrammen.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att fritt uttrycka sig i alla frågor som rör barnet. *Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd* hänvisar till konventionen och fastslår att elevens berättelse ska inhämtas och beaktas i utredningen. Den som är ansvarig för utredningen ska säkerställa barnets delaktighet. Även vårdnadshavare ska vara delaktiga. Resultatet av utredningen ska kommuniceras till vårdnadshavarna och deras åsikter ska inhämtas. Den mall som används vid dokumentation av utredning av elevs behov av särskilt stöd innehåller rutor som ska fyllas i avseende elevens och vårdnadshavares medverkan.

Av stickprovet framgår att eleverna varit delaktiga i utarbetandet av nio åtgärdsprogram. I ett fall ville inte eleven infinna sig vid beslutet men hade dessförinnan medverkat i utredning och utformandet av insatser. I samtliga tio granskade åtgärdsprogram har vårdnadshavare medverkat i utredningen och framtagandet av åtgärdsprogrammet.

4. Skolorna vittnar om ökat stödbehov hos eleverna

Bland intervjuade råder generellt en stor frustration över skolsituationen. Flera intervjupersoner vittnar om ökade behov relaterade till olika former av neuropsykiatriska funktionshinder (NPF) och språkstörningar hos eleverna. Det saknas dokumenterade eller sammanställda data som visar på denna utveckling, men de intervjuade lärarnas/rektorerens upplevelse är att det skett en kraftig ökning de senaste åren.

Vidare finns utmaningar med att många elever har bristande kunskaper i det svenska språket. Skolvalssegregationen, där studiestarka och motiverade elever tenderar att välja fristående skolor, utgör en förstärkande faktor där de kommunala grundskolorna nu står med en högre koncentration av elever med olika former av stödbehov.

Den stora spridningen av elevernas kunskapsnivåer och förmågor ställer höga krav på undervisande lärare. Lärare beskriver att det finns elever på högstadiet som inte behärskar grundläggande läskunskaper, samtidigt som samma lärare ska undervisa högrepresterande elever. För att hantera dessa utmaningar arbetar skolorna mycket med ledning och stimulans med hjälp av olika verktyg så som bildstöd, tydliga lektionsstrukturer och fast placeringar som är gynnsamma för alla elever. Vidare görs en rad extra anpassningar i klassrummet. En intervjuad person uttrycker det som att "vända på triangeln" och påpekar att om skolorna genomförde pedagogiska utredningar på alla elever som riskerade att inte nå kunskapsmålen, skulle de inte hinna med något annat. Det ökade behovet hos eleverna har medfört en förskjutning - det som tidigare var en insats

inom ramen för särskilt stöd, ses idag som extra anpassning.

Ytterligare en stor utmaning är ökad psykisk ohälsa hos fler elever vilket genererar hög frånvaro. I vissa skolor utgör problematisk frånvaro den största förklaringsfaktorn till kunskapsresultat.

De intervjuade rektorerna bedömer att de många gånger inte har möjlighet att ge alla elever det stöd som de enligt skollagen har rätt till. Deras uppfattning är att resurserna inte har ökat i takt med elevernas ökade behov, och de känner inte till några arbetsätt eller metoder som skulle kunna kompensera för skillnaden. En rektor uttrycker det som ett etiskt dilemma; skollagens krav går inte att uppfylla om kommunallagens krav på ekonomi i balans samtidigt skall nås.

Vi vet vilka som behöver stöd, och vi vet vilket stöd de behöver. Problemet är att vi inte kan ge det på grund av bristande resurser.

Intervjuade vid skolorna ger således en i huvudsak samstämmig bild av att behovet av särskilt stöd har ökat över tid och inte längre är rimligt att tillgodose med de resurser som finns. Somliga intervjuade inom förvaltningsledningen betonar i stället att den viktigaste faktorn är lärarnas kompetens att möta elevernas behov genom anpassad undervisning och rätt verktyg. Denna problembild framgår även av nämndens delårsrapport, där följande anges; "Idag kan det skilja sig stort vad gäller kunskapsresultat både mellan olika skolor, och inom skolenheterna. Förvaltningen behöver fortsätta att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med särskilt fokus på att utveckla analyskompetensen hos personal och rektorer. Förvaltningen tillsammans med skolorna bör utifrån analys fokusera på undervisningsutveckling samt förebyggande och främjande åtgärder". *Handlingsplan för likvärdig skola 2022-2027* innehåller en rad olika kompetensutvecklande insatser såsom att den ämnesdidaktiska kompetensen med grund i Lgr22 ska öka, insatser för att stärka det språkutvecklande och språkstödande arbetet samt utbildningspaket kring neuropsykiatriska funktionsvariationer (NPF).

4.1 Höga rörelseindex försvårar arbetet

Utöver ökat stödbehov hos eleverna lyfter flera fram elevrörligheten som en försvårande omständighet. På en skola rapporteras det ha skett över 100 skolbyten under en termin, vilket påverkar såväl ekonomi som organisation. På en annan skola var det fyra elever som förra året gick ut nian, som hade gått på skolan sedan årskurs sju. Problemen upplevs särskilt stora på skolor som inte uppbär fulla klasser.

Bristande kontinuitet upplevs även bidra till resursslöseri då tid läggs på utredningar och insatser, som sedan inte fullföljs eller behöver göras om när eleven byter skola.

5. Samverkan

Finns en ändamålsenlig samverkan mellan grundskolan och gymnasiet?
--

Finns en ändamålsenlig samverkan med andra kommunala verksamheter, till exempel socialtjänsten och kultur- och fritidsverksamheten?

Ja, i huvudsak. En ny rutin för överlämning mellan grundskola och gymnasiet har upprättats. Intervjuade upplever att samverkan utvecklats och förbättrats. Samverkansforum och flera nya samarbeten har initierats på förvaltningsnivå, bland annat med förskolan.

Samverkan med andra aktörer så som socialtjänst, polis och kultur-och fritid beskrivs på skolnivå som nödvändig och i de flesta fall välfungerande.

5.1 Utökad samarbete med gymnasiet

I *Övergripande strategier och budget för 2024 med plan för 2025-2027* (ÖSB) har grundskolenämnden utöver de strategiska målen inom varje målområde fått riktade uppdrag som ska påbörjas under 2024. Ett av uppdragen är att skapa en struktur och arbetssätt för samverkan mellan gymnasieskolan och grundskolan i syfte att stötta elever som riskerar att inte nå behörighet till gymnasiet.

Intervjuade lyfter att samverkan mellan grundskola och gymnasiet har utvecklats positivt. En gemensam rutin för överlämning har utarbetats. Vidare sker gemensamma analyser och arbete för att säkerställa det riktade uppdraget i ÖSB där förvaltningarna tillsammans tittar hur de ska säkerställa att eleverna klarar gymnasiet.

5.2 Behovet av att se hela barnet

På förvaltningsnivå upplevs samarbetet med förskolan ha förbättrats från att tidigare inte ha fungerat tillräckligt väl. Inom kommunen har en förändringsresa påbörjats som handlar om att se på barnens utveckling ur ett 1-16 års perspektiv. Arbetet inkluderar en plan för övergångar mellan olika skolstadier, från förskola till gymnasium. Flera intervjuade lyfter vikten av att se den röda tråden.

Samarbete sker även med kultur- och fritidsförvaltningen och socialtjänsten för att förstå varandras uppdrag och ta itu med gemensamma utmaningar. Mycket samverkan har berört det brottsförebyggande arbetet. Under intervjuerna framkommer att det finns forum för samverkan och samarbete, men att det finns utvecklingspotential. Samtidigt som samarbete och samverkan är avgörande betonar verksamhetscheferna att förvaltningen måste diskutera vad de själva kan göra, inte vad andra ska göra. Det största och mest omfattande arbetet behöver vi göra själva, men vi måste slå våra kloka huvuden ihop med andra, menar de.

Från skolorna beskrivs väl fungerande samverkaninsatser. Flera skolor har samarbete med bland annat ungdomspolisen, socialtjänst och "fältare" för att samordna insatser på grupp- och individnivå. Samtidigt lyfter många att skolans kompenserande uppdrag har utökats och att betydande tid som egentligen skulle behöva gå till undervisning förläggs på att hantera incidenter och stödja barn på olika vis. Samarbetet med regionen fungerar väl, men långa väntetider för stöd och utredningar utgör ett hinder, enligt intervjuade.

"Vi vill fånga upp och stödja barnen, men grundskolan kan inte göra det ensam"

6. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar
Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling, enligt garantin om tidiga stödinsatser?	Ja.
Hur stor andel av eleverna når inte kunskapsmålen?	Våren 2024 gick 26 procent av eleverna ut från Örebro kommunala grundskolor utan grundläggande behörighet till yrkesgymnasium. Efter lovskola uppnådde ytterligare fyra procent behörighetskraven.
<p>Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd och åtgärdsprogram?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd? ○ Innehåller beslutade åtgärdsprogram en beskrivning av elevens behov av stöd utifrån en pedagogisk och social bedömning? ○ Genomförs uppföljning av de individuella åtgärdsprogrammen? ○ Finns metoder och kompetens om att bedöma om insatser har fått ändamålsenlig effekt? 	<p>Ja, i huvudsak.</p> <p>Beskrivs övergripande i rapporten.</p> <p>Ja, granskade åtgärdsprogram innehåller utförliga beskrivningar av elevens behov utifrån en pedagogisk och social bedömning.</p> <p>Ja, Individuella uppföljningar har gjorts, oftast inom angiven tidsram.</p> <p>Delvis. Vi bedömer att det finns behov av att på övergripande nivå analysera det särskilda stödet. En viktig del i den analysen är att undersöka effekten av de insatser som vidtas för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att resurser finns för att faktiskt utföra det stöd som planeras för.</p> <p>I vår granskning framkommer skilda problembeskrivningar. Medan skolorna vittnar om ökat stödbehov hos fler elever, menar förvaltningsledningen att resultatet snarare härrör från bristen på kunskap hos lärarna att bemöta och undervisa elever utifrån deras behov. En medveten och genom hela styrkedjan förankrad strategi torde nödvändig för att vända utvecklingen och säkerställa att arbetet sker mot gemensamma mål, samt att resurser riktas rätt och att effektiva åtgärder finns tillhanda.</p>
Har nämnden säkerställt att eleven är delaktig i samband med beslut om extra anpassningar, utredning av särskilt stöd och beslut om åtgärder i åtgärdsprogram?	Ja.
<p>Finns en ändamålsenlig samverkan mellan grundskolan och gymnasiet?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Finns ändamålsenliga och uppföljningsbara rutiner för 	Ja, i huvudsak. En ny rutin för överlämning mellan grundskola och gymnasiet har upprättats. Intervjuade upplever att samverkan utvecklats och förbättrats.

överlämning från grundskola till gymnasiet?	
Finns en ändamålsenlig samverkan med andra kommunala verksamheter, till exempel socialtjänsten och kultur- och fritidsverksamheten.	Ja i huvudsak. På förvaltningsnivå finns flera samverkansforum. Skolorna samverkar med olika aktörer så som ungdomspolis och socialtjänst. Samverkan beskrivs i huvudsak som positiv. Långa väntetider hos regionen upplevs ibland som ett hinder i arbetet.

Liv Bongcam

Verksamhetsrevisor

Örebro kommun 2024-11-14

7. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef för förskola och grundskola
- ▶ Verksamhetschefer grundskola
- ▶ Planerare, förskole- och grundskoleförvaltningen
- ▶ Kvalitet- och utvecklingschef, gymnasie- och arbetsmarkandsförvaltningen
- ▶ Rektorer och medarbetare vid Alby skolan, Engelbrektsskolan och Västra Engelbrektsskolan.

Granskade dokument

- ▶ Gemensamt ansvar för framtidens Örebro, Kommunledningen i Örebros övergripande strategier och budget för 2024 med plan för 2025-2027
- ▶ Verksamhetsplan med budget 2024, grundskolenämnden
- ▶ Handlingsplan för likvärdig skola 2022-2027, grundskolenämnden
- ▶ Årsberättelse 2023, grundskolenämnden
- ▶ GSN Delårsrapport med prognos 1 2024
- ▶ Resultatrapport för läsåret 2023-24
- ▶ Mall utvecklingsplan Grundskola
- ▶ Mall kvalitetsplan Grundskola
- ▶ Kvalitetsplaner för aktuella skolor
- ▶ Verktyg för utredning av elevs behov av särskilt stöd
- ▶ Skolinspektionens enkätresultat 2023
- ▶ Skolinspektionens Beslut efter planerad kvalitetsgranskning vid Alby skola i Örebro kommun, Dnr- SI 2023:6834.
- ▶ Skolinspektionens Beslut efter planerad kvalitetsgranskning vid Västra Engelbrektsskolan i Örebro kommun, Dnr- SI 2023:6837
- ▶ Elevhälsoplan Intraprenaden Alby skola F-9 Läsåret 2023-2024
- ▶ Protokoll från grundskolenämndens nämndsammanträden augusti 2023-september 2024
- ▶ Tio åtgärdsprogram med tillhörande underlag