Upplands-Bro kommun
Revisorerna

Revisionsskrivelse 2025-02-18

Till: Utbildningsnämnden
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport – Granskning av tidiga insatser och särskilt stöd

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat tidiga insatser och särskilt stöd i syfte att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling och vidta åtgärder enligt garantin för tidiga stödinsatser. Granskningen har skett i enlighet med fastställd revisionsplan för år 2024.

Den sammantagna bedömningen är att nämnden i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt arbete.

För att säkerställa tidiga stödinsatser har utbildningskontoret utarbetat en gemensam struktur för screening och bedömning. Resultaten analyseras och diskuteras både inom skolorna och i dialog med utbildningskontoret. Granskningen visar dock att resultaten skulle kunna analyseras mer djupgående och nyttjas mer systematiskt på kommunövergripande nivå för att identifiera och adressera gemensamma utmaningar inom undervisningen.

Utbildningskontoret har tagit fram en blankett som samtliga grundskolor skall använda vid utredning av elevs behov av särskilt stöd. Det finns däremot ingen kommungemensam arbetsgång eller rutin som redogör för exempelvis ansvar, när en kartläggning ska genomföras eller hur elevhälsans kompetens ska involveras i processen. En sådan rutin skulle kunna bidra till ett mer enhetligt och likvärdigt arbete. Det bör dock betonas att vi i vårt stickprov av nio åtgärdsprogram inte noterat några väsentliga brister. Stödinsatserna följs upp inom angiven tidsram för de aktuella eleverna. Vi bedömer dock 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 och kompetens finns för att utföra det stöd som planeras för.

Nämnden följer kontinuerligt upp flera indikatorer som ser till elevernas kunskaper från årskurs 1 till 9. I den ordinarie återrapporteringen följs indikatorerna upp tillsammans med en analys av resultatet. Vi kan dock inte se att nämnden följt upp arbetet med särskilt stöd på annat vis än att det utgjort en informationspunkt. Nämnden bör upprätta rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna. Vi noterar att arbete pågår med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och att rutinerna ändrats under 2024.

Lokala rutiner för överlämning har upprättats. Inget annat har framkommit under denna granskning än att överlämningar generellt fungerar väl. Utvecklingspotential identifieras dock vad gäller övergången från förskola till förskoleklass. Behovet av en kommunövergripande rutin för överlämning bör därför utredas.

Med utgångspunkt i vad som framkommit i granskningen rekommenderas utbildningsnämnden att:

- Utveckla analysen av resultaten från screeningarna på kommunövergripande nivå och använda dessa systematiskt i utvecklingsarbetet.
- Se över behovet av en kommungemensam rutin/arbetsgång för elever i behov av särskilt stöd.
- Upprätta rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna.

Penneo dokumentnyckel: V6KEJ-5WBJL-ATUCW-GH2SV-3AWWE-FGEKV

- Analysera det särskilda stödet på kommunövergripande nivå. Detta kan inkludera trender, mönster och resultat av stödinsatser för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att resurserna används effektivt.
- Utreda behovet av en kommunövergripande rutin för överlämning

Vi önskar utbildningsnämndens svar till granskningsrapporten senast den 25 juni 2025.

För Revisorerna i Upplands-Bro kommun

Roger Gerdin Thomas Ljunggren

Bilaga: Revisionsrapport nr 6/2024 – Granskning av tidiga insatser och särskilt stöd

Penneo dokumentnyckel: V6KEJ-5WBJL-ATUCW-GH2SV-3AWWE-FGEKV

Granskning av tidiga insatser och särskilt stöd

Upplands-Bro kommun

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 3
   1.1 Bakgrund ... 3
   1.2 Syfte och revisionsfrågor ... 3
   1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning ... 3
   1.4 Genomförande ... 3
   1.5 Revisionskriterier ... 3
2. Organisation ... 4
3. Tidiga insatser ... 4
   3.1 Vilket ansvar åligger utbildningsnämnden? ... 5
   3.2 Kommungemensam screeningsplan ... 5
4. Särskilt stöd ... 6
   4.1 Vilket ansvar har utbildningsnämnden? ... 6
   4.2 Kommunövergripande rutin för utredning av elevs behov av särskilt stöd saknas ... 7
   4.3 Rektor har ansvar för utredningen ... 7
   4.4 Granskade åtgärdsprogram ... 7
5. Skolornas möjligheter att genomföra särskilt stöd ... 7
   5.1 Fortbildning för att möta elevers behov ... 8
6. Övergångar ... 9
7. Utbildningsnämndens styrning och uppföljning ... 9
   7.1 Utbildningsnämnden formulerar styrande mål ... 9
   7.2 Utbildningsnämnden följer upp arbetet men analyserna kan utvecklas ... 10
      7.2.1 Stora variationer i kunskapsresultat ... 10
8. Svar på revisionsfrågor ... 11
9. Källförteckning ... 13

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat tidiga insatser och särskilt stöd i syfte att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling och vidta åtgärder enligt garantin för tidiga stödinsatser. Vår sammantagna bedömning är att nämnden i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt arbete.

För att säkerställa tidiga stödinsatser har utbildningskontoret utarbetat en gemensam struktur för screening och bedömning. Resultaten analyseras och diskuteras både inom skolorna och i dialog med utbildningskontoret. Vi ser dock att resultaten skulle kunna analyseras mer djupgående och nyttjas mer systematiskt på kommunövergripande nivå för att identifiera och adressera gemensamma utmaningar inom undervisningen.

Utbildningskontoret har tagit fram en blankett som samtliga grundskolor skall använda vid utredning av elevs behov av särskilt stöd. Det finns ingen kommungemensam arbetsgång eller rutin som redogör för exempelvis ansvar, när en kartläggning ska genomföras eller hur elevhälsans kompetens ska involveras i processen. En sådan rutin skulle kunna bidra till ett mer enhetligt och likvärdigt arbete. Det bör dock betonas att vi i vårt stickprov av nio åtgärdsprogram inte noterat några väsentliga brister. I de granskade underlagen ser vi omfattande utredningar som ligger till grund för de upprättade åtgärdsprogrammen. Stödinsatserna följs upp inom angiven tidsram för de aktuella eleverna. Vi bedömer dock 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 och kompetens finns för att utföra det stöd som planeras för.

Nämnden följer kontinuerligt upp flera indikatorer som ser till elevernas kunskaper från årskurs 1 till 9. I den ordinarie återrapporteringen följs indikatorerna upp tillsammans med en analys av resultatet. Vi kan dock inte se att nämnden följt upp arbetet med särskilt stöd på annat vis än att det utgjort en informationspunkt. Nämnden bör upprätta rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna. Vi noterar att arbete pågår med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och att rutinerna ändrats under 2024.

Lokala rutiner för överlämning har upprättats. Inget annat har framkommit under denna granskning än att överlämningar generellt fungerar väl. Utvecklingspotential identifieras dock vad gäller övergången från förskola till förskoleklass. Behovet av en kommunövergripande rutin för överlämning bör därför utredas.

Med utgångspunkt i vad som framkommit i granskningen rekommenderas utbildningsnämnden att:

- Utveckla analysen av resultaten från screeningarna på kommunövergripande nivå och använda dessa systematiskt i utvecklingsarbetet.
- Se över behovet av en kommungemensam rutin/arbetsgång för elever i behov av särskilt stöd.
- Upprätta rutiner för att kontinuerligt följa upp hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna.
- Analysera det särskilda stödet på kommunövergripande nivå. Detta kan inkludera trender, mönster och resultat av stödinsatser för att säkerställa att rätt åtgärder erbjuds och att resurserna används effektivt.
- Utreda behovet av en kommunövergripande rutin för överlämning.

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. Revisorerna har mot bakgrund av att en stor del av kommunens elever inte är behöriga till nationella gymnasieprogram beslutat att genomföra en granskning avseende utbildningsnämndens styrning av grundskolans arbete med tidiga insatser och särskilt stöd.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med att bedöma elevers kunskapsutveckling och vidta åtgärder enligt garantin för tidiga stödinsatser. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- Säkerställer nämnden att tidiga insatser görs för elever med särskilda behov?
- Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd?
- Hur säkerställer nämnden att lärares arbetsbelastning och resurser är tillräckliga för att genomföra åtgärdsprogram på ett effektivt sätt? Vad tycker intervjuade lärare är de största utmaningarna sett till sina egna förutsättningar?
- Har nämnden en systematisk och ändamålsenlig utvärderingsprocess för tidiga insatser och särskilt stöd? Om så, hur mäter och följer man upp effekterna av dessa insatser?

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser utbildningsnämnden.

1.4 Genomförande

Granskningen baseras på dokumentstudier och intervjuer. Intervjuade funktioner samt granskade dokument framgår av källförteckningen. Vidare har ett stickprov om nio 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:

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

2. Organisation

Utbildningsnämnden ansvarar för de kommunala grundskolorna i Upplands-Bro. Utbildningskontoret leds av en utbildningschef som har haft sin tjänst sedan hösten 2023. Kontoret har också en avdelningschef och en biträdande avdelningschef som ansvarar för all kommunal verksamhet som utbildningsnämnden är huvudman för. Dessa tjänstepersoner började sina uppdrag under 2024.

Inom utbildningskontoret finns en avdelning som utgör stöd till alla förskolor och skolor i kommunen, kallad Centralt skolstöd. Denna avdelning inkluderar kontorets administration, resursenheten med den centrala elevhälsan, samt enheten för modersmål och nyanlända.

Från och med hösten 2024 träffas alla skolchefer och rektorer för de kommunala verksamheterna, från förskola till vuxenutbildning, en gång i månaden. Syftet med dessa möten är att öka likvärdigheten och säkerställa en sammanhållen utbildning. Därutöver träffas rektorerna för de kommunala grundskolorna regelbundet. Utbildningskontoret ser en förbättrad dialog och samarbete mellan rektorerna som en prioritet. Under rektorsmötena diskuteras likheter och skillnader, gemensamma utmaningar och goda erfarenheter delas.

3. Tidiga insatser

Sedan juli 2019 gäller bestämmelser i skollagen om garantin för tidiga stödinsatser. Syftet med garantin är att uppmärksamma elever som är i behov av stöd i sitt lärande och att stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik ska sättas in tidigt och utformas efter varje elevs behov. Målet är att fler elever ska nå en fullständig grundskoleutbildning. För att uppfylla garantin ska momenten obligatoriska kartläggnings- och bedömningsmaterial, särskild bedömning i samråd, undervisning och stödinsatser samt uppföljning och överlämning i samråd genomföras. Skolverket illustrerar innehållet i garantin enligt följande:

Figur 1: Varför finns garantin och vad ingår i den?

Källa: https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/ge-extra-stod-till-elever/garantin-for-tidiga-stodinsatser---lasa-skriva-rakna

3.1 Vilket ansvar åligger utbildningsnämnden?

Det är huvudmannen, i detta fall utbildningsnämnden, som ansvarar för att det finns tillräckliga organisatoriska och ekonomiska förutsättningar för att garantin ska kunna uppfyllas. Enligt skollagen (2010:800) ansvarar huvudmannen för att garantin för tidiga stödinsatser genomförs i enlighet med reglerna. Huvudmannen ska även på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolverket menar att de obligatoriska kartläggningsmaterialen i förskoleklass, nationella bedömningsstöden i årskurs 1 och nationella proven i årskurs 3 kan ingå i det systematiska kvalitetsarbetet. Materialen kan därmed bidra till att ge huvudman och rektor ökade möjligheter att planera och följa upp resursfördelningen mellan skolenheter i syfte att alla elever ska få en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

3.2 Kommungemensam screeningsplan

Under våren 2023 beslutade utbildningschefen att införa en kommunövergripande screeningsplan. Beslutet var en del av det systematiska kvalitetsarbetet och syftade till att säkerställa en effektiv uppföljning av elevers läsutveckling samt att tidigt identifiera behov av stöd. En del i planen var att samtliga kommunala grundskolor skulle genomföra screeningar i de digitala tjänsterna Lexplore[1] samt Magma[2]. Under 2024 har screeningsplanen kompletterats med ett årshjul som visar när screeningar och omdömen ska genomföras.

Innan beslutet om en kommungemensam screeningplan genomförde skolorna screeningar i varierande utsträckning och med olika digitala verktyg. Detta försvårade jämförelser och analys på kommunövergripande nivå.

Samtliga grundskolor har deltagit i utbildning kring Lexplore, inklusive rektorer, speciallärare och annan berörd personal. Utbildningar har genomförts vid flertalet tillfällen. Vidare har även utbildning och analysmöten skett hösten 2023 samt hösten

[1] Lexplore är en tjänst för systematisk läsutveckling. I screeningen används AI och eye tracking för att bedöma elevernas läsnivå. Tjänsten ägs av ett privat bolag. Genomförts i Upplands-Bro sedan hösten 2023.

[2] Magma är en digital tjänst som bland annat erbjuder screening för att bedöma elevers matematiska kunskaper och färdigheter. Screeningverktygen ger en översiktlig bild av elevernas kunskapsnivåer och hjälper till att anpassa undervisningen efter individuella behov. Ägare är ett svenskt företag.

2024. Syftet med dessa möten har varit att ge skolorna verktygen för att analysera och följa upp elevers läsförmåga på ett systematiskt sätt.

Utbildningskontoret följer även upp resultatet från screeningar vid rektorsmöten och kvalitetsdialoger. Vid intervjuer med skolledning, lärare och specialpedagoger framkommer delade meningar kring hur väl Lexplore fungerar. Kritiken rör huvudsakligen verktygets träffsäkerhet, vilket även framkommit i den utvärdering som utbildningskontoret har gjort av användningen av Lexplore.

Resultatdialogerna som utbildningskontoret har med rektorerna har visat att skolorna arbetar med tidig kartläggning av elevers kunskaper, tidiga insatser och lästräning i lågstadiet. Utbildningskontoret anser dock att de tidiga insatserna behöver sammanställas och analyseras på generell nivå för att stärka undervisningen. Vidare uppges skolorna ha kommit olika långt i att systematiskt använda resultaten från screeningar och kartläggningar för att prioritera resurser och stödinsatser. Arbete pågår för att öka likvärdigheten och säkerställa ett mer enhetligt arbetssätt.

4. Särskilt stöd

Alla barn och elever har rätt till ledning och stimulans för att kunna utvecklas så långt som möjligt. En del elever har också rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd.

En elevs behov av stöd kan uppmärksammas på olika sätt, till exempel genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial, ett nationellt bedömningsstöd eller utifrån resultatet på ett nationellt prov. Behovet kan också visa sig genom exempelvis lärarens egna observationer eller genom uppgifter från övrig skolpersonal, eleven själv eller elevens vårdnadshavare.

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. Extra anpassningar är en mindre ingripande stödinsats, som normalt är möjlig att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Exempel på extra anpassningar är stöd i att planera och strukturera skolarbetet, enskilda instruktioner, anpassade uppgifter och läxor eller att få visa sina kunskaper på ett anpassat sätt. Det kan även vara att få specialpedagogiskt stöd under en kortare period.

Särskilt stöd däremot är insatser av mer ingripande karaktär. Särskilda undervisningsgrupper, elevassistent, anpassat schema och anpassad studiegång är exempel på särskilt stöd. Särskilt stöd för en elev beslutas av rektorn i ett åtgärdsprogram.

4.1 Vilket ansvar har utbildningsnämnden?

I Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) anges att huvudmannen bör:

- ha rutiner för 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, samt
- ha rutiner för 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.

Enligt kommentarerna till Skolverkets råd är det viktigt att huvudmannen för en dialog med rektorerna för att få in underlag till det systematiska kvalitetsarbetet, som sedan kan

ligga till grund för fördelningen av resurser och stöd till skolorna i deras arbete med stödinsatser. I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna.

4.2 Kommunövergripande rutin för utredning av elevs behov av särskilt stöd saknas

På kommunövergripande nivå finns en blankett för dokumentation av elevs behov av särskilt stöd. Av blanketten framgår instruktioner och tips på vad som bör ingå i kartläggningen respektive den pedagogisk bedömningen. Sedan hösten 2024 sker all dokumentation i det webbaserade dokumentationssystemet ProReNata. Av intervjuerna framgår att de flesta ser positivt på införandet av ett gemensamt digitalt system.

Det finns ingen kommungemensam arbetsgång eller rutin som redogör för exempelvis ansvar, när en kartläggning ska genomföras eller hur elevhälsans kompetens ska involveras i processen. Det framgår inte heller hur behov, åtgärder och effekter av arbetet med det särskilda stödet följs upp och rapporteras till utbildningsnämnden.

4.3 Rektor har ansvar för utredningen

Enligt Skollagen (2010:800), 3 kap. 7 § ansvarar rektor för att skapa en tillgänglig lärmiljö för alla elever.

Skolorna som medverkat i denna granskning har utformat egna kompletterande elevhälsoplaner, arbetsgångar eller motsvarande. Då utbildningsnämnden i egenskap av huvudman utgör granskningsobjekt i denna granskning har skolornas organisering och ansvarsfördelning inte granskats vidare.

4.4 Granskade åtgärdsprogram

Som en del av denna granskning har vi genomfört en stickprovsgranskning av nio åtgärdsprogram. Granskningen visar att den gemensamma blanketten har använts vid utredning om elevs behov av särskilt stöd. Elever, vårdnadshavare och elevhälsa har varit delaktiga i samtliga utredningar. I två fall återfinns dock ej information om huruvida elevhälsan varit delaktig. Vidare har specialpedagogisk kompetens varit ansvarig för samtliga utredningar. I somliga fall saknas signering av den som varit ansvarig för utredningen eller av den som beslutat om ett åtgärdsprogram. Dock framgår alltid funktionen och datum för när beslut fattats.

Av granskade underlag framgår att skolan haft en god och regelbunden kontakt med vårdnadshavare men även att vårdnadshavare i vissa fall motsatt sig utredningar och föreslagna insatser.

Utvärderingar av åtgärdsprogrammen har genomförts inom den planerade tidsramen. Ansvariga för utvärderingarna framgår tydligt.

5. Skolornas möjligheter att genomföra särskilt stöd

Inom ramen för denna granskning har vi intervjuat rektorer, biträdande rektorer, lärare samt specialpedagoger och speciallärare på tre kommunala grundskolor. Även om förutsättningar och utmaningar varierar mellan skolorna, framträder vissa gemensamma mönster.

Flera av de intervjuade rapporterar om ökade behov kopplade till neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) och språkstörningar. Många elever har också bristande kunskaper i svenska språket och låg läsförståelse. Även om skolorna har blivit bättre på

att identifiera dessa behov, anser de intervjuade att detta inte ensamt förklarar utvecklingen. Skolsegregation, där studiestarka och motiverade elever tenderar att välja bort vissa skolor, har lett till en högre koncentration av elever med olika stödbehov på andra skolor. Den stora variationen i elevernas förutsättningar och behov kräver differentierade insatser, vilket upplevs som en utmaning då lärare ofta arbetar ensamma i klassrummen. En uppfattning som framträder är att satsningar gjorts på att hitta och kartlägga elevers kunskaper, men att mindre fokus förlagts på hur skolan och lärarna ska kunna tillgodose behoven.

Enligt intervjuade lärare behöver de lägga mycket tid på att hantera incidenter och lösa sociala problem. Tid som de egentligen skulle behöva lägga på undervisning. Såväl lärare som rektorer upplever att skolans kompensatoriska uppdrag har blivit alltmer omfattande. Det finns också utmaningar i relationen till vårdnadshavare.

För att möta elevernas behov arbetar skolorna mycket med ledning och stimulans genom exempelvis bildstöd och tydliga lektionsstrukturer, således metoder och verktyg som gynnar alla elever. Vidare görs en rad extra anpassningar i klassrummet så som extra genomgångar, hörselkåpor och anpassade lärmiljöer. Särskilda undervisningsgrupper, elevassistent, anpassat schema och anpassad studiegång är exempel på mer ingripande former av särskilt stöd. Eleverna har även tillgång till lovskola och läxläsningstillfällen.

På skolorna finns mellan tre till fem specialpedagoger/speciallärare. Vidare har skolorna även tillsatt andra kompetenser som bedömts erforderliga, så som socialpedagoger och assistenter för att öka tryggheten.

5.1 Fortbildning för att möta elevers behov

I sin kvalitetsanalys för läsåret 2023/2024 identifierar utbildningskontoret flera liknande utmaningar som de som framkommit under våra intervjuer. Utbildningskontoret skriver bland annat att många lärare arbetar ensamma i klassrummet, vilket inte är hållbart när det finns stora skillnader i elevernas kunskapsnivåer. Av analysen framgår att utbildningskontoret tillsammans med rektorerna behöver se över undervisningens organisering. Utbildningskontoret bedömer att grundskolorna har de resurser som behövs för att kunna differentiera undervisningen och ha fler personer i klassrummet. Skolledningen uppges spela en central roll i att säkerställa att rätt kompetenser finns i undervisningen och att det främjas en kultur av kollegialt lärande och pedagogisk utveckling.

Vidare identifierar utbildningskontoret ett behov av att lärare fortbildas i evidensbaserade metoder för undervisning och ledarskap i klassrummet. Utbildningskontoret ser också att lärare behöver få stöd i att hantera den ökande andelen elever med språklig sårbarhet för att kunna möta deras behov på ett effektivt sätt.

Under november 2024 och i februari 2023 organiserade utbildningskontoret workshops där lärare och speciallärare från grundskolorna i Upplands-Bro arbetade tillsammans för att utbyta erfarenheter och kunskaper. Syftet med dessa workshops har varit att stärka undervisningen och säkerställa att pedagogerna har de verktyg som krävs för att möta elevernas olika behov på ett mer träffsäkert sätt.

För att stärka undervisningen och bättre förstå de utmaningar som finns i klassrummen har utbildningskontoret under hösten 2024 initierat två insatser: "Leda tillsammans" och utveckling av SVA-undervisningen. Båda insatserna fokuserar på att arbeta mer systematiskt med observationer i undervisningen för att analysera arbetsmetoder och identifiera vad som fungerar mest effektivt. Syftet är att skapa samtal mellan lärare och skolledning.

Under åren 2020–2023 deltog alla utbildningsverksamheter i Upplands-Bro i ett projekt som kallades BEAM (Barn och elever med annat modersmål). Syftet med BEAM var att ge personal i förskola, grundskola, gymnasium och vuxenutbildning fortbildning för att bättre kunna anpassa undervisningen och därmed stötta elever med olika bakgrund och kunskapsnivåer. Inom ramen för BEAM utbildades lärare i ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Dessutom fick lärare möjlighet att utveckla sina kunskaper om hur man möter barn och elever som har upplevt trauman.

Utbildningskontoret har även haft utbildningssatsningar med fokus på ledarskap i klassrummet.

6. Övergångar

Lokala rutiner har upprättats på skolorna för att säkerställa goda överlämningar. Generellt beskrivs överlämningar fungera väl. Vid behov är specialpedagogisk kompetens involverade i arbetet. Det uppges dock finnas utrymme för förbättringar, särskilt avseende övergången från förskola till förskoleklass. Enligt uppgift hänvisar förskolorna till sekretesslagstiftningen, vilket hindrar mottagande skola från att ta del av behövlig information inför skolstart.

I vår stickprovsgranskning av åtgärdsprogram med tillhörande utredningar har vi vid flera tillfällen observerat att överlämningsmöten har genomförts. Dessa överlämningar har involverat såväl specialpedagogisk kompetens som rektorer och lärare.

7. Utbildningsnämndens styrning och uppföljning

7.1 Utbildningsnämnden formulerar styrande mål

Ett av kommunfullmäktiges övergripande mål utgörs av "livslångt lärande". I *Kommunplan 2024* skriver kommunfullmäktige att utbildningen, från förskola till gymnasium, ska präglas av hög kvalitet där barn får utvecklas efter sina individuella förmågor. Likvärdiga förutsättningar ska gälla, oavsett om eleven har lätt för sig eller olika former av behov. Kapaciteten ska byggas ut för att klara alla kommunens barn. Kommunfullmäktige anger att fokus ska ligga på de tidiga åldrarna för att tidigt eliminera risken för att barn halkar efter.

I utbildningsnämndens *Nämndplan 2024* utgör kunskapsresultat och stimulerande läroplatser två prioriterade områden. Utbildningsnämnden skriver att alla barn och elever ska erbjudas en utbildning av hög kvalitet. Tidiga insatser är avgörande för att nå målet. Utbildningsnämnden anger vidare att skolan ska arbeta kompensatoriskt. Indikatorer utgörs av bland annat andel elever som kan läsa i åk 1, andel som klarat alla delprov i nationella proven åk 3 respektive åk 6, godkända betyg i samtliga ämnen åk 6 och meritvärde åk 9. Vidare följs indikatorer kring andelen elever med total frånvaro på mer än 10 procent samt andel elever som placeras på resursskolor utanför kommunen.

I nämndplanen betonas vikten av att nämnden, i egenskap av huvudman för de kommunala verksamheterna, följer upp och säkerställer att insatser och resurser gör skillnad för eleverna. Vidare konstateras att det systematiska kvalitetsarbetet utgör grunden för att alla nivåer i styrkedjan ska ha tillgång till goda underlag för möjligheten att genomföra analyser som bidrar till effektiva insatser. Under 2024 fokuseras på matematik, läsförståelse samt särskilt stöd. Nämnden skriver vidare att läxhjälp, intensivundervisning och lovskola ska erbjudas elever i behov. Att tidigt upptäcka elever i behov av särskilt stöd för att genomföra effektiva insatser ska ha högsta prioritet. Det samma gäller elever med

en alarmerande skolfrånvaro.

7.2 Utbildningsnämnden följer upp arbetet men analyserna kan utvecklas

Nämndplanen följs upp och rapporteras till nämnden i tertialrapport 1, tertialrapport 2 och årsredovisning. Indikatorerna följs upp och måluppfyllelsen kommenteras och analyseras i återrapporteringen. Av Tertialrapport 2 framgår att endast två av nämndens 11 indikatorer för kunskapsresultaten uppfylls under 2024. I rapporterna redogörs även för pågående insatser. Av återrapporteringen framgår att utbildningskontoret under året fokuserat på att utveckla och förbättra det systematiska kvalitetsarbetet.

I nämndens internkontrollplan identifieras risken att elever inte som inte når målen blir kvar hos elevhälsan utan att anmälas till rektor. Sannolikheten för att risken inträffar, liksom konsekvensen om den inträffar bedöms till tre på en femgradig skala. Vid tidpunkten för denna granskning uppger utbildningskontoret att de ännu inte kunnat följa upp denna punkt, men att det utgör en viktig del av det systematiska kvalitetsarbetet. Under 2025 kommer kontoret att utveckla rutiner för hur elevhälsans insatser och stöd till elever i behov av särskilt stöd och anpassningar ska kunna följas upp systematiskt.

Vid granskning av protokoll från nämndens sammanträden under 2024 noteras att nämnden tagit del av såväl tertialrapport 1 som 2. Av protokollen framgår vidare att utbildningschefen vid varje möte informerar om viktiga händelser från verksamheten. Områden som berörts inkluderar tidiga insatser och särskilt stöd. Även rektorer har närvarat vid sammanträdena och talat kring olika teman.

Utbildningsnämnden hade under hösten en vecka med arrangerade studiebesök i flera av verksamheterna.

7.2.1 *Stora variationer i kunskapsresultat*

I slutet av varje år utarbetar utbildningskontoret en kvalitetsanalys. Till grund för analysen ligger resultatdialogerna med rektorerna och kunskapsresultaten.

Av kvalitetsanalysen för läsåret 2023/2024 framgår att andelen elever med godkänt betyg i alla ämnen har minskat i Upplands-Bro. Endast två av elva indikatorer i nämndplanen för kunskapsresultat har uppnåtts. Utbildningskontoret noterar att det finns en betydande skillnad i kunskapsresultat mellan skolorna i Kungsängen, som har lyckats väl med sitt kunskapsuppdrag, och skolorna i Broområdet, där stora förbättringsområden kvarstår. För att möta dessa utmaningar föreslår utbildningskontoret en stärkt skolorganisation i Broområdet, inklusive införandet av årskursvisa arbetslag och ett förbättrat arbete med svenska som andraspråk (SVA).

Utbildningskontoret konstaterar att resultaten varierar mellan elevgrupper och skolor, särskilt bland elever som läser svenska som andraspråk. Detta utgör en utmaning för rektorer och lärare på skolor med många elever i behov av språkutvecklande stöd. Ett exempel på denna variation är meritvärdet i årskurs 6, där det genomsnittliga meritvärdet våren 2024 var 214 poäng. Utbildningskontoret påpekar att skillnaderna mellan skolorna är stora; skolan med högst resultat har 241 poäng, medan den med lägst resultat ligger på 165 poäng. Ingen skola i Broområdet når målvärdet på 225 poäng, medan alla skolor i Kungsängen gör det.

Resultatdialogerna med rektorerna visar att skolorna redan arbetar med tidig kartläggning av elevers kunskaper och lästräning, men att dessa insatser behöver sammanställas och analyseras mer noggrant för att säkerställa deras effektivitet. Resultaten från screeningar och kartläggningar analyseras dock inte vidare i rapporten.

Sammanfattningsvis pekar analysen på ett behov av att stärka undervisningen och öka samarbetet mellan såväl lärare, som specialpedagogisk kompetens, rektorer och huvudman för att säkerställa en likvärdig utbildning. Utbildningskontoret framhäver också vikten av att förbättra kommunikationen med vårdnadshavare för att öka deras engagemang i elevernas skolgång och därigenom höja elevernas måluppfyllelse.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Säkerställer nämnden att tidiga insatser görs för elever med särskilda behov? ○ Hur identifieras dessa elever tidigt och vilka verktyg används för detta? ○ Vilka utbildningar och fortbildningar ges till lärare och skolpersonal för att kunna identifiera och stödja elever i behov av tidiga insatser? ○ Finns tydliga former för överlämning mellan skolor? ○ Hur säkerställer skolorna att föräldrar och vårdnadshavare är välinformerade och delaktiga i denna process?	Ja. Elever med särskilda behov identifieras tidigt genom nationella kartläggningsmaterial, bedömningsstöd och lärarobservationer. Utbildningskontoret har beslutat om en kommungemensam screeningsplan. Lärare och skolpersonal får fortbildning för att kunna identifiera och stödja elever i behov av tidiga insatser, inklusive utbildningar kring verktyg som Lexplore. Lokala rutiner för överlämning har upprättats. Inget annat har framkommit under denna granskning än att överlämningar generellt fungerar väl. Utvecklingspotential identifieras dock vad gäller övergången från förskola till förskoleklass. Av den kommunövergripande blankett som skall användas för utredning av elevs behov av särskilt stöd framgår att elev och vårdnadshavare ska involveras i processen. I stickprovsgranskningen framkommer att såväl elever som vårdnadshavare varit delaktiga i samtliga utredningar av elevs behov av särskilt stöd.
Har nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med utredning av särskilt stöd? ○ Hur fördelas ansvar för utredning av särskilt stöd? Vilka professioner är inblandade? ○ Vilka kriterier och riktlinjer följs vid utformningen av dessa behovsanalyser? ○ Hur ofta och på vilket sätt följs individuella åtgärdsprogram upp? ○ Vilka steg tas om ett åtgärdsprogram inte har den önskade effekten eller uppfyller elevens behov?	I huvudsak. Skolorna använder en kommungemensam blankett för utredning av elevs behov av särskilt stöd. Det finns ingen kommungemensam arbetsgång eller rutin som redogör för exempelvis ansvar, när en kartläggning ska genomföras eller hur elevhälsans kompetens ska involveras i processen. Skolorna som varit en del i denna granskning har utarbetat egna planer eller arbetsgångar för att organisera arbetet på den egna enheten. Rektor ansvarar för ansvarsfördelningen inom sin organisation. Specialpedagogisk kompetens har varit delaktig i samtliga utredningar. Enligt skollagen (2010:800) ska åtgärdsprogram följas upp kontinuerligt och minst en gång per läsår. Åtgärdsprogrammen som granskats inom ramen för stickprovsgranskningen har följts upp och utvärderats inom angiven tidsram. Vi saknar dock analyser och utvärderingar av det särskilda stödet på kommunövergripande nivå. Det framgår inte heller hur behov, åtgärder och effekter av arbetet med det särskilda stödet följs upp och rapporteras till utbildningsnämnden.

Hur säkerställer nämnden att lärares arbetsbelastning och resurser är tillräckliga för att genomföra åtgärdsprogram på ett effektivt sätt? Vad tycker intervjuade lärare är de största utmaningarna sett till sina egna förutsättningar?	Enligt skollagen (2010:800) är ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete avgörande för huvudmannens möjligheter att säkerställa rätt resurser och prioriteringar utifrån behov. Vi bedömer att utbildningsnämnden vid tidpunkten för denna granskning i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete som ger nämnden tillräcklig insyn och förståelse för skolenheternas förutsättningar, behov och resultat. Vi noterar att arbete pågår med att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet och att rutinerna ändrats under 2024. Av intervjuerna framgår att elevernas behov ökat, samtidigt är lärarna ofta ensamma i klassrummet. Det beskrivs utmanande att tillgodose de differentierade behoven. Även utbildningskontoret identifierar detta i sin senaste kvalitetsanalys.
Har nämnden en systematisk och ändamålsenlig utvärderingsprocess för tidiga insatser och särskilt stöd? Om så, hur mäter och följer man upp effekterna av dessa insatser?	Delvis. Nämnden följer kontinuerligt upp flera indikatorer som ser till elevernas kunskaper från årskurs 1 till 9. I den ordinarie återrapporteringen följs indikatorerna upp tillsammans med en analys av resultatet. Vi bedömer dock 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 och kompetens finns för att utföra det stöd som planeras för. Vidare kan resultaten från screeningarna analyseras mer djupgående och nyttjas systematiskt på kommunövergripande nivå för att identifiera och adressera gemensamma utmaningar inom undervisningen.

Liv Bongcam

Verksamhetsrevisor

Upplands-Bro kommun 2024-02-18

Källförteckning

Intervjuade funktioner

- Utbildningschef
- Avdelningschef förskola och grundskola
- Rektorer, biträdande rektorer, lärare, specialpedagoger och speciallärare på Hagnässkolan, Härneviskolan och Lillsjöskolan.

Granskade dokument

- Kommunplan 2024 Med planering för 2025 – 2026
- Nämndplan 2024 Utbildningsnämnden
- Underlag till Kommunplan 2025 Utbildningsnämnden
- Verksamhetsberättelse år 2023 Utbildningsnämnden
- Tertialrapport 1 2024
- Tertialrapport 2 2024
- Kvalitetsanalys Läsåret 2023/2024
- Årshjul omdöme och screening Läsåret 2024/2025
- Rutin för systematiskt kvalitetsarbete
- Blankett: Utredning av elevs behov av särskilt stöd
- Statistik VT 2024