



Grundsärskolan

Fördjupad granskning

Stadsrevisionen

Diarienummer: SR-2021-84

Beslutad av revisorskollegiet: 2021-12-15



Malmö stad

Granskningsansvariga

Revisorskollegiets styrgrupp skola: Per Lilja, Claes Carlsson, Jan Danielsson, Göran Hellberg och Ulf Hägg.

Sakkunniga från revisionskontoret: Lina Burström Bennehult, kommunal yrkesrevisor och Linda Gustavsson, kommunal yrkesrevisor

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal yrkesrevisor

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med Skyrevs rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Omslagsfoto: Amanda Ricciardi, Korta Ben/ Ikoncept AB

Innehållsförteckning

1	Slutsats	4
1.1	Rekommendationer	5
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Inledning.....	6
2.2	Syfte och revisionsfrågor	7
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
2.5	Avgränsningar	8
3	Bakgrund	8
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Mottagande och omprövning	10
4.2	Extra anpassningar och särskilt stöd	18
4.3	Bedömning av elevernas kunskapsutveckling	21
4.4	Styrning och uppföljning av verksamheten	24
5	Bilaga 1 - Revisionskriterier	30
5.1	Mottagande och omprövning	30
5.2	Extra anpassningar och särskilt stöd	32
5.3	Bedömning av elevernas kunskapsutveckling	33
5.4	Styrning och uppföljning av verksamheten	34
6	Stadsrevisionens uppdrag	36

1 Slutsats

Syftet med granskningen har varit att bedöma om grundskolenämndens verksamhet avseende grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Den sammanvägda bedömningen är att grundskolenämndens verksamhet avseende grundsärskolan bedrivs på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt, men att det finns brister som rör mottagande och arbetet med särskilt stöd.

Mottagande och omprövning

Av lagstiftningen framgår att de elever som tillhör målgruppen ska tas emot i grundsärskolan. Granskningen visar att elever som fått beslut om mottagande i grundsärskola omedelbart tas emot i skolformen. Det finns dock elever som under året fått vänta mer än en termin på placering i en grundsärskola, efter att beslut har fattats om mottagande. Under väntetiden läser eleverna visserligen enligt grundsärskolans läroplan, men integrerat i grundskolan. Att läsa integrerat är en möjlighet för vissa elever, men ska inte användas för att det saknas platser i grundsärskolan. Att vänta på placering kan vara påfrestande för eleverna, och kan innebära att undervisningen blir lidande då lärare i grundskolan inte alltid har den kompetens och erfarenhet som krävs för att möta grundsärskoleelevers behov.

Vidare visar granskningen att det finns en process, samt rutiner och mallar, för nämndens arbete med mottagande och omprövning. Det finns ett behov av att förtydliga och komplettera processen i vissa delar. Granskningen visar exempelvis att ansvarsfördelning och innehåll i den information som ska ges till elev och vårdnadshavare inte är helt tydlig. Granskningen visar även att utredningsprocessen ofta blir fördröjd, exempelvis för att bedömningar är ofullständiga och måste kompletteras. Under läsåret 2020/2021 fick nästan hälften av utredningarna kompletteras. De flesta kompletteringarna avsåg de pedagogiska och sociala bedömningarna, som alltid utförs internt.

Granskningen visar att nämndens arbete med formalia som rör utredning och beslut, samt att arbetet med uppföljning och omprövning av skolformen i huvudsak följer lagstiftning och allmänna råd.

Extra anpassningar och särskilt stöd

I skollagen regleras elevens rätt till extra anpassningar och särskilt stöd. Granskningen visar att arbetet med extra anpassningar fungerar. Arbetet som rör särskilt stöd varierar dock mellan skolor och behöver förbättras i vissa

delar, till exempel utreds inte alltid elevers behov av särskilt stöd. Vidare upprättas inte alltid åtgärdsprogram för elever som, trots extra anpassningar, riskerar att inte nå kunskapskraven. Granskningen visar även att det finns brister i grundsärskolans fysiska miljö, och möjliga anpassningar i denna utifrån elevers behov.

Betyg och bedömning

Granskningen visar att arbetet med bedömningar av elevernas kunskapsutveckling sker i enlighet med lagstiftning och andra styrdokument. Exempelvis planeras undervisningen utifrån läroplanen, och eleverna och vårdnadshavare får löpande information om elevens kunskapsutveckling. För att säkerställa att det sker en allsidig bedömning av elevernas kunskaper arbetar skolorna bland annat med sambedömning.

Styrning och uppföljning

Granskningen visar att nämnden i huvudsak styr och följer upp verksamheten enligt lagstiftning och styrdokument för Malmö stad. Granskningen visar dock att det finns vissa svårigheter att urskilja grundsärskolan i stora delar av den uppföljning som görs. Detta beror på att uppföljningen på såväl huvudmannasom skolnivå till stor del slås samman med uppföljning av grundskolan. Nämnden bör överväga att i högre omfattning urskilja grundsärskolan i styrning och uppföljning för att bättre kunna rikta åtgärder där de bäst behövs, och för att bättre kunna följa upp att vidtagna åtgärder får avsedd effekt.

Grundskolenämnden har, inom sitt interna kontrollarbete tidigare år, identifierat brister avseende grundsärskolan, bland annat gällande tillgång till platser och tillgängliga lokaler. Detta är brister som även framkommer i denna granskning. Nämnden har vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med problematiken.

1.1 Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till grundskolenämnden:

- Säkerställa att elever med beslut om mottagande i skolformen grundsärskola snarast får en placering på en grundsärskola.
- Säkerställa att processen för mottagande till grundsärskola är heltäckande och tillräckligt tydlig. I detta ingår exempelvis att säkerställa att tillräcklig information ges till elev och vårdnadshavare, samt att

tillräcklig vägledning finns till personal som utför bedömningar inför mottagande i grundsärskola.

- Säkerställa att behov av särskilt stöd utreds och åtgärdsprogram upprättas för samtliga elever som har behov av det.
- Överväga att i högre omfattning urskilja grundsärskolan i styrning och uppföljning.

2 Granskningens utgångspunkter

2.1 Inledning

Grundsärskolan är en egen skolform med egen läroplan, kursplaner och betygskriterier. Målgruppen för grundsärskolan är barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning. I en utredning inför ansökan till grundsärskola ska det alltid ingå en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. En elev i grundsärskolan kan gå i en särskoleklass, eller vara integrerad i en ordinarie grundskoleklass men följa grundsärskolans läroplan.

Eleverna i grundsärskolan läser antingen ämnen eller ämnesområden, eller en kombination av de båda. Det är elever som bedöms inte kunna tillgodogöra sig undervisningen i grundsärskolans ämnen som läser ämnesområden. Det finns även möjlighet att läsa ett eller flera ämnen efter grundskolans kursplaner om bedömning görs att eleven klarar det. I grundsärskolan sätts endast betyg om eleven eller vårdnadshavaren begär det.¹

Rätten att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål gäller alla elever. Om det finns risk att en elev inte når kunskapskraven ska extra anpassningar ges, vilket är mindre stödinsatser som normalt kan ges i den ordinarie undervisningen. Om eleven behöver ytterligare stöd ska en utredning om särskilt stöd genomföras, och ett åtgärdsprogram upprättas. Särskilt stöd är mer ingripande insatser, som normalt inte kan ges i den ordinarie undervisningen.

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under 2021 granska grundskolenämndens verksamhet avseende grundsärskolan.

¹ Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om grundskolenämndens verksamhet avseende grundskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Med ändamålsenlighet avses att verksamheten bedrivs i enlighet med lag, förordning, allmänna råd och interna styrdokument.

- Finns det ett ändamålsenligt arbete med mottagande och omprovning avseende grundsärskolan?
- Finns det ett ändamålsenligt arbete avseende extra anpassningar och särskilt stöd?
- Sker arbetet med bedömningar av elevernas kunskapsutveckling på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamheten där åtgärder vidtas vid konstaterade brister?

2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen (2017:725)
- Skollagen (2010:800)
- Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
- Skolförordningen (2011:185)
- Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2018:251) om mottagande i grundskolan
- Malmö stads budget 2021, beslutad av kommunfullmäktige 2020-11-25
- Reglemente för intern kontroll i Malmö stad, beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-20
- Reglemente för grundskolenämnden, Ant. av kf 30/5 2013, § 91, bih 53. Ändr. 29/4 2015, § 70, bih 35, 26/1 2017, § 16, och 27/4 2017, § 91.
- Delegationsordning grundskolenämnden

- Rutiner för omprövning av inriktning eller skolform i grundsärskolan (grundskoleförvaltningen)
- Rutin för uppföljning av skolformstillhörighet och inriktning i grundsärskolan i skolår 3, 5 och 8 (grundskoleförvaltningen)

En beskrivning av revisionskriterierna finns i bilaga 1.

2.4 Metod

För att svara på granskningens syfte och revisionsfrågor har dokumentstudier och intervjuer genomförts. Det har även gjorts en stickprovskontroll av fem utredningar inför ansökan till grundsärskola.

Intervjuer har genomförts med utbildningschefer, rektorer, lärare, representanter för elevhälsan på skolnivå och huvudmannanivå, personal från centrala specialistteamet och stabspersonal. Intervjuer har även skett med elever i grundsärskolan. I granskningen har fyra grundsärskolor ingått. Sammantaget har cirka 65 personer intervjuats i granskningen.

Förvaltningen har gjort en faktakontroll av rapporten.

2.5 Avgränsningar

Granskningen avser grundskolenämndens verksamhet avseende grundsärskolan. Granskningen omfattar inte undervisning för elever som är integrerade i grundskolan, eller läser inriktning ämnesområden.

Granskningen är genomförd under perioden september till december 2021.

3 Bakgrund

Grundskolenämndens skolor är organiserade i fem utbildningsområden. Varje utbildningsområde har en utbildningschef med övergripande ansvar för ekonomi, kvalitet och resultat. Den centrala förvaltningen är organiserad i fem avdelningar. Avdelningschefen för avdelningen samordning och stöd har sedan hösten 2021 ett samordnande ansvar för frågor som rör grundsärskolan, dessförinnan hade en utbildningschef samma uppdrag.

I Malmö finns 12 kommunala grundsärskolor som är placerade i anslutning till grundskolor i olika delar av staden. Följande tabell visar antal elever i Malmös kommunala grundsärskolor läsåren 17/18–20/21, samt andel elever som läser ämnesområden och andel elever integrerade i grundskolan.

År	17/18	18/19	19/20	20/21
Antal elever	298	311	369	450
Andel elever, inriktning ämnesområden	49 %	43 %	53 %	43 %
Andel elever integrerade i grundskolan	1 %	7 %	7 %	8 %

Källa: Skolverket, oktober 2020.

En utredning inför mottagande i grundsärskola initieras av rektorn på respektive skola. De bedömningar som ska ingå i utredningen utförs av specialpedagoger och kuratorer på skolorna, samt av skolpsykologer och skolläkare. Den psykologiska och medicinska bedömningen kan även utföras av externa parter.

Inom avdelningen samordning och stöd finns det centrala specialistteamet som bland annat har till uppgift att kvalitetssäkra inkomna utredningar, och fatta beslut om mottagande i grundsärskola. Det centrala specialistteamet har även ansvar för att följa upp elever i grundsärskolan, och vid behov utföra omprövningar av skolformstillhörighet.

Under perioden 1 januari – 24 november har det fattats 105 beslut om mottagande i grundsärskola. Enligt uppgift inkom 186 ärenden med frågeställning intellektuell funktionsnedsättning till skolpsykologenheten under läsåret 2020/2021.

4 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redovisas resultatet av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisas först bedömningar och eventuella rekommendationer. Därefter följer en redogörelse av iakttagelser, det vill säga de intervjuer och dokumentstudier som ligger till grund för bedömningar och rekommendationer.

4.1 Mottagande och omprövning

Finns det ett ändamålsenligt arbete med mottagande och omprövning avseende grundsärskolan?

4.1.1 Bedömning

Bedömningen är att det inte finns ett helt ändamålsenligt arbete med mottagande till grundsärskolan. Bedömningen grundar sig på att det finns elever som väntar flera månader på att få en placering i grundsärskolan, och att processen för mottagande inte är tillräckligt tydlig i alla delar. Bedömningen är vidare att det finns ett ändamålsenligt arbete med uppföljning och omprövning avseende grundsärskolan.

Av skollagen framgår att barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning, ska tas emot i grundsärskolan.² Av Skolverkets allmänna råd framgår att det bör säkerställas att eleven omedelbart tas emot i rätt skolform. Om placering inte kan ske omedelbart behöver utbildningen ändå utgå från de bestämmelser som gäller för grundsärskolan snarast efter beslutet.³ Granskningen visar att elever som fått beslut om mottagande i grundsärskola omedelbart tas emot i skolformen. Det finns dock elever som under året fått vänta mer än en termin på placering i en grundsärskola, efter att beslut har fattats om mottagande. I november 2021 fanns det elva elever som väntade på placering i en grundsärskola. Under väntetiden läser eleverna visserligen enligt grundsärskolans läroplan, men integrerat i grundskolan. Att läsa integrerat är en möjlighet för vissa elever, men ska inte användas för att det saknas platser i grundsärskolan. Granskningen visar även att skolor önskar ökad dialog med särskolesamordnare i samband med skolplacering, då de upplever att grupp sammansättningen i klasserna inte alltid fungerar.

Granskningen visar att det finns en process, samt rutiner och mallar, för nämndens arbete med mottagande och omprövning. Granskningen visar att processen är relativt allmänt hållen, och att det finns ett behov av att förtydliga och komplettera den i vissa delar.

Av Skolverkets allmänna råd framgår att rutiner bör finnas för hur elev och vårdnadshavare ska informeras om utredning inför grundsärskola, samt vilka

² 7 kap. 5 § skollagen (2010:800)

³ 3 kap. råd 7 Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

konsekvenser skolformen får.⁴ Bestämmelser som rör barnets rättigheter regleras även i skollagen, barnkonventionen och i nämndens reglemente.⁵ Granskningen visar att processen för mottagande till grundsärskola inte är tydlig avseende ansvarsfördelning och innehåll i den information som ska ges till elev och vårdnadshavare. Av intervjuer framkommer att vårdnadshavare och elever inte alltid är införstådda med vad en utredning och ett skolformsbyte innebär, även om det finns en pågående utredning. Granskningen visar vidare att information inte alltid ges till elever, även när det möjligt utifrån ålder och mognadsnivå.

I skollagen⁶ samt i Skolverkets allmänna råd om mottagande i grundsärskola⁷ finns bestämmelser och råd som rör utredning och beslut. Granskningen visar att formalia som rör utredning och beslut i huvudsak fungerar väl. Till exempel ingår de fyra bedömningarna, sammanvägd bedömning görs och skriftligt medgivande inhämtas.

Granskningen visar samtidigt att utredningsprocessen ofta blir fördröjd, exempelvis för att bedömningar är ofullständiga och måste kompletteras. Under läsåret 2020/2021 fick nästan hälften av utredningarna kompletteras. Flest kompletteringar krävdes för den pedagogiska och sociala bedömningen, som alltid utförs internt. Under läsåret 2020/2021 krävdes komplettering av omkring var femte pedagogisk och social bedömning.

Granskningen visar vidare att elev och vårdnadshavare sällan får information om vem som handlägger ärendet i det centrala specialistteamet förrän förslag på beslut skickas ut, vilket kan försvåra deras möjlighet att ge fortlöpande synpunkter på utredningen. I Skolverkets allmänna råd anges att det bör finnas rutiner som säkerställer att elevens och vårdnadshavarnas synpunkter fortlöpande tas tillvara.⁸

I Skolverkets allmänna råd anges att det bör finnas rutiner för att säkerställa att en utredning påbörjas skyndsamt om något tyder på att en mottagen elev inte tillhör grundsärskolan.⁹ Granskningen visar att uppföljning och omprövning av

4 1 kap. råd 3 och 5 Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

5 1 kap 10 § Skollagen (2010:800), Artikel 12 Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, 1 § Reglemente för grundskolenämnden

6 7 kap. 5 § Skollagen (2010:800)

7 Kap. 2 och 3 Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

8 2 kap. råd 1 Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

9 4 kap. råd 2 Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

skolformen i huvudsak fungerar väl. Det sker ett systematiskt arbete med uppföljning, och en utredning inleds om något tyder på att en elev inte tillhör skolformen. Av intervjuer framkommer samtidigt att uppföljningar inte alltid görs så grundligt som de borde, med anledning av hög arbetsbelastning i det centrala specialistteamet.

Nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att elever med beslut om mottagande i skolformen grundskola snarast får en placering på en grundskola.
- Säkerställa att processen för mottagande till grundskola är heltäckande och tillräckligt tydlig. I detta ingår exempelvis att säkerställa att tillräcklig information ges till elev och vårdnadshavare, samt att tillräcklig vägledning finns till personal som utför bedömningar inför mottagande i grundskola.

4.1.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendationer

4.1.2.1 Processer och rutiner

På stadens intranät finns en gemensam process för ansökan till grundskola.¹⁰ I denna finns en kort beskrivning av olika delar som rör mottagande, uppföljning och omprövning. Det finns även en länk till Skolverkets allmänna råd på området. På intranätet finns även tillgång till mallar och blanketter som rör utredning inför mottagande. De granskade skolorna använder den centrala processen och dokumenten i deras arbete.

Processen innehåller inga detaljerade beskrivningar av hur olika delar i mottagandet ska genomföras, exempelvis finns inte angivet hur rektorn ska gå tillväga inför att påbörja en utredning, vad information från olika funktioner ska innehålla, eller när sårskolesamordnare ska kopplas in. Det finns inte heller en detaljerad beskrivning av hur eventuell komplettering går till, vad som ska beaktas vid skolplacering, beskrivning av hur elev som varit mottagen i grundskola i tidigare kommun ska hanteras och så vidare. Av flera intervjuer framkommer att det finns ett behov av att förtydliga och komplettera processen, exempelvis i frågor som rör ansvarsfördelning mellan funktioner som ingår i arbetet. Flera intervjuade som arbetar mot olika skolor uppger även att arbete med mottagande skiljer sig åt mellan skolor.

¹⁰ Ansökan till grundskola - Komin - Handböcker – Elevhälsa – Åtgärdande elevhälsoarbete – Ansökan till grundskola

Utöver processen och de dokument som finns på intranätet finns även rutiner som rör skolformsbyte, uppföljning och omprövning. De intervjuade uppger att dessa är kända och används i verksamheten.

4.1.2.2 Information

Intervjuade från några skolor uppger att det sker ett särskilt informationsmöte i samband med att rektorn initierar en utredning inför mottagande i grund-
särskola. Intervjuade uppger att detta möte ger en bra grund och förståelse för vårdnadshavare tidigt i processen. Intervjuade från andra skolor uppger att det inte sker något sådant möte, utan att information ges efterhand, då en utredning ofta föregås av olika typer av möten.

I det centrala specialistteamet arbetar särskolesamordnare. De ska bland annat ge information om ansökningsprocessen, skolformen och konsekvenser av ett mottagande. Flera intervjuade uppger att det är oklart när i processen särskolesamordnare ska ge sin information. Några intervjuade uppger att särskolesamordnare kopplas in först i slutet av ansökningsprocessen, då samtliga bedömningar (se nedan) är färdigställda, eller nära färdigställda. Andra intervjuade uppger att särskolesamordnare kopplas in tidigt i processen. Flera intervjuade framför att informationsansvaret är otydligt då både rektor, särskolesamordnare och respektive profession i utredningsprocessen har ansvar som rör information.

Enligt de intervjuade deltar vårdnadshavare på möten där information ges, men det är olika huruvida eleven deltar eller inte. Det kan exempelvis bero på att vissa elever inte har förutsättningar att förstå den information som ges. Samtidigt uppger flera intervjuade att större ansträngningar kan och bör göras för att säkerställa att eleven får information om utredningen, och vad skolformen innebär.

Flera intervjuade framför att information till personer med ursprung i ett annat land, och med bristande kunskaper i svenska språket bör förbättras. Det är enligt flera intervjuade extra viktigt att ge tydlig information till dessa, då motsvarighet till grundsärskola inte finns i alla länder. Exempelvis finns det föräldrar som är rädda för att deras barn ska låsas in på institution då särskola aktualiseras. De intervjuade uppger att tolk används vid behov, men att det vore bra med någon form av visuellt stöd i informationsprocessen.

Enligt de intervjuade händer det att vårdnadshavare och elever inte förstår att en utredning inför eventuellt mottagande i grundsärskola pågår, utan istället tror att det handlar om att få mer stöd i skolan. Enligt flera intervjuade kan

brister i information innebära fördröjningar i processen, då vårdnadshavare inte vill ge sitt medgivande till mottagande om de inte förstår vad grundsärskola innebär.

4.1.2.3 Utredning

Fyra bedömningar

En utredning inför beslut om mottagande i grundsärskola ska bestå av fyra delar; psykologisk, medicinsk, pedagogisk och social bedömning. Den psykologiska och den medicinska bedömningen utförs antingen internt av skolpsykologer och skolläkare, eller av externa psykologer och läkare från exempelvis barn- och ungdomshabiliteringen. Den pedagogiska och den sociala bedömningen utförs av specialpedagoger och kuratorer på respektive skola. De fyra bedömningarna skickas till det centrala specialistteamet som består av olika professioner. I det centrala specialistteamet kvalitetssäkras bedömningarna, och vid behov begärs kompletterande uppgifter in. Därefter görs sammanvägd bedömning och beslut fattas.

De intervjuade uppger att utredningen består av de fyra bedömningar som ska ingå i den, och att de utförs av personer med adekvat utbildning. Intervjuade från de olika professionerna uppger även att samtycke från vårdnadshavare krävs innan bedömningarna inleds.

Avseende den psykologiska, medicinska och sociala bedömningen uppger majoriteten av intervjuade psykologer, läkare och kuratorer att det är tydligt vad som ska ingå i bedömningen. Intervjuade från det centrala specialistteamet uppger att dessa bedömningar sammantaget håller en god kvalitet, och att variationer i kvaliteten främst rör de bedömningar som utförs av externa psykologer och läkare. Några skolläkare uppger att deras kontakt med externa läkare på exempelvis barn- och ungdomshabiliteringen bör utvecklas.

Avseende den pedagogiska bedömningen har intervjuade specialpedagoger olika uppfattning om det är tydligt eller inte vad som ska ingå i den. Några anser att det material som ska användas vid bedömningen ger ett bra stöd, medan andra anser att materialet är otydligt. Intervjuade från det centrala specialistteamet uppger att kvaliteten i de pedagogiska bedömningarna varierar. Flera intervjuade framför att specialpedagoger vanligen gör få bedömningar inför mottagande i grundsärskola, vilket innebär att de inte har särskilt stor erfarenhet av arbetet.

Av intervjuer framkommer att de fyra bedömningarna görs efter varandra, och när samtliga bedömningar är genomförda skickas de samlat till centrala

specialistteamet. Flera intervjuade uppger att det saknas en kontinuitet i utredningsprocessen, och att den ibland drar ut onödigt mycket på tiden, exempelvis för att kompletteringar måste begäras för bedömningar som varit färdigställda under en längre tid i väntan på övriga bedömningar. Enligt statistik för läsåret 2020/2021 begärde det centrala specialistteamet komplettering i 47 procent av samtliga ärenden. Avseende den pedagogiska bedömningen begärdes komplettering i 22 procent av bedömningarna, motsvarande siffror för den psykologiska bedömningen var 19 procent, för den medicinska bedömningen 7 procent, och för den sociala bedömningen 18 procent. För de psykologiska och medicinska bedömningarna avsåg kompletteringarna främst externa aktörer.

Sammanvägd bedömning och beslut

Att motta en elev i grundsärskolan är ett myndighetsbeslut. Det är personal i det centrala specialistteamet som gör den sammanvägda bedömningen av de fyra delbedömningarna med rekommendation om eleven ska läsa ämne eller ämnesområde. Beslut om mottagande i grundsärskolan är delegerat till enhetschefen för det centrala specialistteamet.¹¹ Enligt statistik för läsåret 2020/2021 fattades beslut inom sex månader från det att ansökan, med samtliga delbedömningar, inkom till centrala specialistteamet i 98 procent av ärendena.

Enligt flera intervjuade får vårdnadshavare och elev vanligen inte någon information om vem som handlägger ärendet hos det centrala specialistteamet förrän den sammanvägda bedömningen med förslag till beslut skickas ut. Flera intervjuade uppger att elever och vårdnadshavare ofta inte vet vem de ska kontakta om det uppstår frågor, eller om de vill komplettera med någon information. Vidare framför flera intervjuade att personal från det centrala specialistteamet oftast inte har någon kontakt med eleven då de gör den sammanvägda bedömningen. Detta kan enligt de intervjuade försvåra beslut om eleven ska läsa ämne eller ämnesområde. Flera intervjuade från de professioner som genomför delbedömningar önskar en tätare dialog med det centrala specialistteamet, särskilt i tveksamma ärenden.

Då den sammanvägda bedömningen är färdigställd skickas utredningen med beslut till vårdnadshavare, som kan inkomma med synpunkter på den. De intervjuade i det centrala specialistteamet uppger att det alltid krävs ett skriftligt medgivande av vårdnadshavare inför mottagande i grundsärskola.

Intervjuad personal från det centrala specialistteamet uppger att det fattas få beslut om avslag av mottagande till grundsärskola, vanligen cirka ett till två per

¹¹ 3.4.3 Delegationsordning grundskolenämnden

år. Under läsåret 2020/2021 fattades det beslut om två avslag, inga av dessa överklagades. Besluten anmäls till nämnden månadsvis i enlighet med nämndens delegationsordning.

4.1.2.4 Skolplacering

Flera intervjuade uppger att det finns elever som fått beslut om mottagande i grundsärskola, men som väntar på placering till en grundsärskola då det råder platsbrist. Under väntetiden ges dessa elever integrerad skolgång, och följer grundsärskolans läroplan. Enligt uppgift ger elevernas vårdnadshavare sitt medgivande till att eleverna läser integrerat. Flera intervjuade framför att det kan vara påfrestande för eleven att vänta på plats, samt att undervisningen kan bli lidande då lärare i grundskolan inte alltid har den kompetens och erfarenhet som krävs för att möta grundsärskoleelevers behov.

Enligt uppgift har cirka 18 elever fått vänta på plats under 2021, efter att beslut fattats. Den elev som får vänta längst under året fick beslut om mottagande 2021-06-16, och ska få plats efter kommande jullov, det vill säga cirka sju månaders väntetid. I november 2021 finns enligt uppgift 11 elever som väntar på plats till två olika skolor, dessa elever ska få plats efter jullovet. Det finns även flera elever i mottagningsprocess, för vilka det saknas plats i november 2021, om de får ett beslut om mottagande.

Det är rektorn på respektive skola som fattar beslut om skolplacering.¹² Dock styrs beslutet av särskolesamordnare som föreslår skolplacering i samråd med vårdnadshavare. Flera intervjuade rektorer önskar ökat inflytande i samband med skolplacering, för att grupp sammansättningen ska bli så bra som möjligt i klasserna. Samtidigt uppger särskolesamordnare att skolplaceringar är ett svårt pussel, med många faktorer att ta hänsyn till, som exempelvis önskemål om skola samt inriktning och årskurser på de olika särskolorna i staden. Särskolesamordnarna uppger att de tidigare gav mer information om en tilltänkt elev till rektorn, men att informationen kunde leda till ett nej från rektorn. Efter samråd med jurist ger samordnare numera endast övergripande information om eleven. Särskolesamordnare uppger att platsbristen i grundsärskolan innebär att skolplaceringarna inte blir så anpassade som de skulle önska.

¹² Delegationsordning grundskolenämnden s.15

4.1.2.5 Stickprovskontroll

Inom ramen för granskningen har stickprovskontroll genomförts av de fem senast färdigställda utredningarna i oktober 2021. Kontroll har gjorts av att samtliga fyra delbedömningar finns, att bedömningarna är utförda av personal med adekvat kompetens, att sammanvägd bedömning finns, att skriftligt medgivande finns, att beslut finns, att rekommendation om att läsa ämne/ ämnesområde finns, att rekommendation om inriktning har beaktats i beslut, samt att besvärshänvisning finns. Kvaliteten i underlagen har inte bedömts i stickprovskontrollen.

Samtliga fem utredningar uppfyllde samtliga granskade delar.

4.1.2.6 Uppföljning och omprövning

Uppföljning av skolformstillhörighet och inriktning ska genomföras för samtliga elever i grundsärskolans årskurs 3, 5 och 8.¹³ Samtliga intervjuade uppger att uppföljningen genomförs i berörda årskurser. Uppföljningen genomförs genom att personal i grundsärskolan fyller i ett stödmaterial med frågor, det är sedan det centrala specialistteamet som har ansvar för att bedöma svaren. Några intervjuade anser att uppföljningarna inte alltid görs så grundligt, med anledning av hög arbetsbelastning i det centrala specialistteamet.

De intervjuade känner till möjligheten att närsomhelst kontakta det centrala specialistteamet om det uppstår tveksamheter av skolform eller inriktning. De intervjuade uppger att frågor som rör omprövning prioriteras, och att utredning inleds. Enligt de intervjuade begärs alltid en förnyad pedagogisk bedömning av skolan i samband med omprövning. Vidare genomförs en förnyad psykologbedömning av det centrala specialistteamets psykolog. Utifrån den förnyade informationen görs sedan en omprövning av beslutet. Om det framkommer att eleven inte tillhör skolformen sker en utskrivning från grundsärskolan. Under läsåret 2020/2021 inkom en omprövning av skolform, samt fem av inriktning. Under samma läsår skrevs två elever ut från grundsärskolan, och tre elever bytte inriktning (vissa av dessa omprövningar startades upp under föregående läsår).

Några intervjuade uppger att omprövningar ofta tar lång tid. Samtidigt uppger flera intervjuade att det är av stor vikt att arbetet görs omsorgsfullt, och att det därför kan vara nödvändigt att arbetet drar ut på tiden för att säkerställa att rätt bedömning görs.

¹³ Rutin för uppföljning av skolformstillhörighet och inriktning i grundsärskola i skolår 3,5 och 8, Rutiner för omprövning av inriktning eller skolform i grundsärskolan

4.2 Extra anpassningar och särskilt stöd

Finns det ett ändamålsenligt arbete avseende extra anpassningar och särskilt stöd?

4.2.1 Bedömning

Bedömningen är att det finns ett ändamålsenligt arbete avseende extra anpassningar, men att arbete som rör särskilt stöd inte är helt ändamålsenligt.

Enligt skollagen¹⁴ ska extra anpassningar ges när en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Om det visar sig att det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt ska behov av särskilt stöd utredas. Åtgärdsprogram ska upprättas om eleven har behov av särskilt stöd. I nämndens reglemente anges att nämnden ansvarar för att grundsärskolan tillhandahåller en utbildning som ger kunskaper och värden, och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa.¹⁵

Granskningen visar att extra anpassningar ges för elever som riskerar att inte nå kunskapskraven. Granskningen visar vidare att behov av särskilt stöd inte alltid utreds och att åtgärdsprogram inte alltid upprättas för elever som, trots extra anpassningar, riskerar att inte nå kunskapskraven. Av intervjuer framkommer exempelvis att flera elever saknar åtgärdsprogram i ämnet idrott och hälsa, trots att de inte når kunskapskraven avseende simning. Granskningen visar samtidigt att det skiljer sig mellan skolor, då utredning av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram görs mer systematiskt på vissa skolor, jämfört med andra. Granskningen visar även att gränsdragningen mellan extra anpassningar och särskilt stöd uppfattas som otydlig. Flera intervjuade efterfrågar mer tydlighet och styrning i detta avseende.

I skollagen anges att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla kunskapskrav ska ges stöd som syftar till att motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.¹⁶ Granskningen visar att undervisningen anpassas för att motverka konsekvenser av elevernas funktionsnedsättning, men att variationen av elevers behov i samma klass ibland försvårar möjligheten att göra extra anpassningar i den ordinarie gruppen. Granskningen visar även att det finns brister i grundsärskolans fysiska miljö, och möjliga anpassningar i denna utifrån elevers behov.

14 3 kap 5–10 §§ skollagen (2010:800)

15 1 § Reglemente för grundskolenämnden

16 3 kap. 2 § skollagen (2010:800)

Nämnden rekommenderas att:

- Säkerställa att behov av särskilt stöd utreds och åtgärdsprogram upprättas för samtliga elever som har behov av det.

4.2.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation

4.2.2.1 Processer och rutiner

På stadens intranät finns en central process för extra anpassningar och särskilt stöd. I denna finns en kort beskrivning av olika delar som rör området, exempelvis gällande utredning, åtgärdsprogram och anpassad studiegång. På intranätet finns även tillgång till mallar som rör utredning av särskilt stöd. Utöver de centrala dokumenten finns det även, i varierande grad, skolspecifika rutiner och mallar som rör området. Samtliga rutiner och mallar gäller både inom grundskola och grundsärskola.

4.2.2.2 Extra anpassningar

Majoriteten av de intervjuade uppger att det görs ett stort antal anpassningar och extra anpassningar för elever i grundsärskolan, och att undervisningen utformas efter elevernas behov. Samtidigt uppger flera att det är svårt att veta var gränsdragningen går mellan extra anpassningar som ges inom ramen för den ordinarie verksamheten, och särskilt stöd. De intervjuade uppger att insatser som hade betraktats som extra anpassningar i grundskolan är en naturlig del av undervisningen i grundsärskolan, exempelvis tillgång till bildstöd, tidshjälpmedel, hörselkåpor och hjälpmedel mot stress.

På en av de granskade skolorna uppger de intervjuade att det är tydligt när utredning av särskilt stöd ska inledas, då det finns bestämda tidsangivelser för detta. Intervjuade från övriga skolor uppger att det är otydligt när behov av särskilt stöd ska utredas, särskilt mot bakgrund av att extra anpassningar ofta behöver prövas under en längre tid för grundsärskolans elever, jämfört med elever i grundskolan.

Några av de intervjuade uppger att de saknar system för dokumentation och uppföljning av extra anpassningar, andra använder det digitala systemet Informator för detta ändamål. På en skola framkommer att avsaknad av dokumentation av extra anpassningar inneburit att överlämning mellan pedagoger som slutat och börjat sin anställning har varit bristfällig.

4.2.2.3 Särskilt stöd och åtgärdsprogram

Flera intervjuade uppger att behov av särskilt stöd utreds, och åtgärdsprogram upprättas, men att det borde förekomma i högre utsträckning. Flera intervjuade uppger exempelvis att åtgärdsprogram inte alltid upprättas i ämnet idrott och hälsa, trots att det finns elever som riskerar att inte nå kunskapskraven, bland annat avseende simning. Vidare uppger några intervjuade att det förekommer att behov av särskilt stöd utreds först efter att en åtgärd som bedöms som särskilt stöd satts in. De intervjuade uppger att elev och vårdnadshavare är delaktiga i de fall behov av särskilt stöds utreds, och åtgärdsprogram upprättas.

Intervjuade från samtliga skolor som ingått i granskningen uppger att det sker regelbundna målkonferenser samt möten med elevhälsoteamet. På dessa möten finns möjlighet att planera och följa upp stödinsatser för grundsärskolans elever. På vissa skolor finns elevhälsoteam som är särskilt avsett för grundsärskolans elever. På de skolor där grundsärskolan ingår i grundskolans elevhälsoteam uppger skolpsykologer vid intervju att eleverna inte uppmärksammas i samma utsträckning. De uppger vidare att stöd till grundsärskolans elever främst diskuteras om de uppvisar någon form av problematiskt beteende, och att det hade behövts ett mer samlat grepp av elevhälsoarbetet för dessa.

4.2.2.4 Gruppsammansättning

Vid samtliga intervjuer framkommer att det finns en utmaning i att möta den stora variation av behov som finns hos elever i samma klass. Flera intervjuade uppger att elever i klasser som läser inriktning ämne ligger på mycket olika kunskapsnivåer. Enligt de intervjuade finns det i samma klass elever som läser vissa ämnen enligt grundskolans läroplan, och elever med stora behov som har svårt att klara kunskapskraven för grundsärskolan. De intervjuade uppger exempelvis att enskild undervisning ofta behövs till elever för att variationer i klassen inte möjliggör undervisning i grupp.

Majoriteten av intervjuade elever uppger att de får den hjälp de behöver. Samtidigt uppger flera att lärarna ofta behöver förklara många gånger för andra elever, och ägna stor del av lektionerna för att hjälpa dessa elever. Eleverna uppger vidare att det blir stökigt i klassen när vissa lär sig långsamt, och andra lär sig snabbt. Flera elever önskar att klassen hade delats upp mer ofta mellan elever som har lätt för att lära, och elever som har svårt för att lära.

4.2.2.5 Anpassningar av den fysiska miljön

Flera intervjuade uppger att det saknas möjlighet till fysiska anpassningar av grundsärskolans lokaler utifrån elevers behov, vilket påverkar undervisningen negativt. Detta då lokalerna är gamla och inte fullt ut anpassade efter de

specifika behov som grundsärskolans elever ofta har, exempelvis behov av mindre rum, behov av ljudisolering, behov av att komma fram med rullstol och så vidare. Även flera intervjuade elever uppger att de önskar bättre lokaler, exempelvis avseende ljudvolymen i klassrummet.

Flera intervjuade framför även att tillräcklig hänsyn inte tas till grundsärskolans behov vid byggnation av nya skolor, eller vid renovering av befintliga skolbyggnader.

4.3 Bedömning av elevernas kunskapsutveckling

Sker arbetet med bedömningar av elevernas kunskapsutveckling på ett ändamålsenligt sätt?

4.3.1 Bedömning

Bedömningen är att arbetet med bedömningar av elevernas kunskapsutveckling sker på ett ändamålsenligt sätt.

Enligt skollagen ska läraren göra en allsidig bedömning av elevernas kunskaper utifrån de nationella kunskapskraven och fortlöpande ge eleven och dess vårdnadshavare information om elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling. Nationellt bedömningsstöd i årskurs 1 ska användas i matematik, svenska och svenska som andraspråk. I grundsärskolans ämnen sätts betyg som grundar sig på grundsärskolans kunskapskrav, om eleven eller elevens vårdnadshavare begär det.¹⁷

Granskningen visar att undervisningen planeras utifrån läroplanens kunskapskrav, elevernas individuella kunskapsnivå och behov. Vidare visar granskningen att elever och vårdnadshavare löpande får information om elevens kunskapsutveckling. Granskningen visar också att skolorna arbetar med bland annat sambedömning för att se till att det sker en allsidig bedömning av elevernas kunskaper. Granskningen visar också att det nationella bedömningsstödet används i årskurs 1.

¹⁷ 3 kap. 3 §, 11 kap. 15 §, 3 kap. 14 §, 11 kap 19, 21 – 23 §§ Skollagen (2010:800); 5 kap. 11 § Skolförordning (2011:185); 2.7 Bedömning och betyg, Läroplan för grundsärskolan (Lgrs 11)

4.3.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning

4.3.2.1 Processtöd

Det finns ett centralt framtaget processtöd för uppföljning av elevernas resultat i grundsärskolan. Processtödet innehåller bland annat en beskrivning av hur arbetet med planering av undervisningen samt uppföljning och analys av elevernas kunskaper ska genomföras. Vidare finns beskrivet hur skolan och huvudmannen ska använda det samlade resultatet i det systematiska kvalitetsarbetet.¹⁸ Av intervjuer med rektorer och lärare framkommer att lärarna använder sig av Skolverkets material för bedömning och andra former av verktyg för bedömning och betygsättning.

4.3.2.2 Planering av undervisningen

Vid intervjuer framkommer att lärarna har regelbundna träffar för att planera undervisningen utifrån de kunskapskrav som finns i läroplanen för grundsärskolan. Vid de kollegiala träffarna lägger de tillsammans upp hur olika arbetsmoment kopplas till målen i respektive ämne. Enligt lärarna nivågrupperas undervisningen oavsett årskurs. Eleverna har även individuella uppgifter som anpassas utifrån deras behov och utveckling. Som tidigare beskrivits har det i granskningen framkommit att det finns en stor variation av kunskapsnivå och behov hos eleverna, vilket enligt lärarna kan vara en utmaning. När det gäller att anpassa undervisningens innehåll är det inget som vid intervjuerna lyfts som problematiskt.

4.3.2.3 Uppföljning av kunskaper

För att löpande följa upp elevernas kunskapsutveckling använder sig lärarna av flera olika metoder. Vid en skola använder lärarna bedömningsmatriser och följer upp elevernas kunskapsutveckling två gånger per termin. Vid en annan skola används foto och videoinspelning för att följa upp elevernas progression, där eleverna själva kan följa hur de utvecklas. Ytterligare exempel finns från en skola där lärarna tillsammans med respektive elev på ett strukturerat sätt diskuterar vad de kan i nuläget, vad de ska gå igenom i undervisningen och hur det är kopplat till kunskapskraven.

Vidare framkommer i intervjuerna att rektorer och lärare har regelbundna träffar, såsom målkonferenser och veckomöten, för att tillsammans diskutera kunskapsutvecklingen för respektive elev. Rektorerna kan även följa elevernas kunskapsutveckling i Infomentor.

¹⁸ Processtöd grundsärskola, grundskoleförvaltningen

Vid samtliga skolor som ingått i granskningen används Skolverkets obligatoriska bedömningsstöd för elever i årskurs 1 som läser inriktning ämnen. Lärare berättar vidare att de använder övriga bedömningsstöd för andra årskurser som finns från Skolverket. Enligt lärarna är dessa bedömningsstöd tydliggörande för vad som gäller vid bedömning av elevernas kunskaper.

Vid intervjuer med elever uppger de att de har utvecklingssamtal med lärarna där de får veta vad de är bra på, och vad de behöver utveckla. Några elever berättar även att de efter prov får veta vad de kan göra för att utvecklas mer. Lärare säger vidare att de har så kallade mentorssamtal med eleverna där de både pratar om kunskapsutvecklingen och om hur det fungerar socialt i skolan.

4.3.2.4 Betygsättning

När det gäller betygssättningen framkommer det vid intervjuer att lärarna arbetar med sambedömning, vilket innebär att de bedömer elevernas prestationer tillsammans och diskuterar varandras bedömningar. Enligt intervjuade lärare kan det vara svårt att tolka kunskapskraven och sambedömning är då ett bra sätt för att nå allsidiga och likvärdiga bedömningar.

På några av de skolor som ingått i granskningen har de haft ett utvecklingsarbete om betyg och bedömning. En rektor säger att detta utvecklingsarbete har inneburit att de tydligare ser progressionen hos respektive elev. En annan framgångsfaktor som nämns i förhållande till arbetet med bedömning och betygssättning är det förvaltningsövergripande nätverket för grundskolorna. Vid en av de granskade skolorna har de för några år sedan deltagit i ett projekt som initierats av huvudmannen om bedömning för lärande. Projektet skedde bland annat i samarbete med forskare och vid intervjuerna framkommer att arbetssätten som utvecklades under projektet har gjort arbetet med betyg och bedömning tydligare och mer likvärdigt inom skolan. Det har dock enligt de intervjuade inte implementerats i andra skolor i förvaltningen, dock har det diskuterats vid nätverksträffar för lärare i grundskolan säger de intervjuade.

Vid intervju med utbildningscheferna framkommer att de under nätverksträffarna med lärare från grundskolan har identifierat att arbetet med bedömning och betygssättning skiljer sig åt mellan skolorna. De har sett utmaningar kring att bedöma kunskapsutveckling i grundskolan och ser att de har ett behov av att ytterligare lära av varandra. Vidare uppger de att införandet av ny läroplan och nya kursplaner kommer innebära att frågan om bedömning av kunskaper blir mer aktuell. Enligt utbildningscheferna finns en handlingsplan för implementering av ny läroplan och kursplaner som följer Skolverkets plan.

4.4 Styrning och uppföljning av verksamheten

Finns en tillräcklig styrning och uppföljning av verksamheten där åtgärder vidtas vid konstaterade brister?

4.4.1 Bedömning

Bedömningen är att det finns en i huvudsak tillräcklig styrning och uppföljning av verksamheten där åtgärder vidtas vid konstaterade brister. Nämnden bör dock överväga att i högre omfattning urskilja grundsärskolan i styrning och uppföljning för att bättre kunna rikta åtgärder där de bäst behövs, och för att bättre kunna följa upp att vidtagna åtgärder får avsedd effekt.

Enligt skollagen ska det finnas ett systematiskt kvalitetsarbete på såväl huvudmannanivå som på enhetsnivå inom grundskolans verksamhet. Huvudmannen har ansvar för att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Ett sådant arbete ska också ske på varje skolenhet. Om det framkommer att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.¹⁹ Enligt kommunallagen ska nämnden se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.²⁰ I Malmö stads budget regleras uppföljning utifrån kommunfullmäktiges mål.²¹ I Malmö stads reglemente för intern kontroll anges bland annat att nämnden ska säkerställa att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll.²²

Granskningen visar att grundsärskolan omfattas av uppföljning och åtgärder som görs på skolnivå och på huvudmannanivå, exempelvis genom det systematiska kvalitetsarbetet och intern kontroll. Det finns dock vissa svårigheter att urskilja grundsärskolan i stora delar av den uppföljning som görs, såväl på skolnivå som på huvudmannanivå. Detta beror på att uppföljningen till stor del slås samman med uppföljning av grundskolan. På skolnivå varierar det i vilken utsträckning grundsärskolans resultat följs upp och analyseras. Av granskade kvalitetsrapporter för 2020/2021 från skolor med grundsärskola (sammanlagt tolv skolor), framkommer att uppföljning och analys av resultat med planering av åtgärder endast finns i tre av rapporterna. Specifika resultat för grundsärskolan redovisas till viss del på huvudmannanivå, såsom kunskapsresultat och resultat kopplat till normer och värden. I nämndens kvalitetsrapport för 2019/2020

¹⁹ Skollagen 4 kap. 3 – 7 §§

²⁰ 6 kap. 6 § kommunallagen

²¹ Malmö stads budget 2021, beslutad av kommunfullmäktige 2020-11-25

²² Reglemente för intern kontroll i Malmö stad, beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-20

identifieras att det saknas resultatdata kopplat till grundsärskolan. Enligt uppgift kommer fler resultatdata finnas med i kvalitetsrapporten för 2020/2021 som presenteras för nämnden i december 2021. I olika forum för kvalitetsutveckling på huvudmannanivå ingår grundsärskolan, men bryts inte ut vilket gör att specifika utmaningar i verksamheten riskerar att inte bli synliggjorda.

Som en åtgärd för att förbättra arbetet och likvärdigheten i grundsärskolan har förvaltningen startat upp ett nätverk för lärare i grundsärskolan. Det finns även ett nätverk för rektorer i grundsärskolan.

Grundskolenämnden har, inom sitt interna kontrollarbete tidigare år, identifierat brister avseende grundsärskolan, bland annat gällande tillgång till platser och tillgängliga lokaler. Detta är brister som även framkommer i denna granskning. Granskningen visar att elever kan få vänta flera månader på placering i grundsärskola och att lokalerna inte alltid är ändamålsenliga för grundsärskolans verksamhet. Nämnden har vidtagit vissa åtgärder för att komma tillrätta med problematiken.

Nämnden rekommenderas att:

- Överväga att i högre omfattning urskilja grundsärskolan i styrning och uppföljning.

4.4.2 Iakttagelser som ligger till grund för bedömning och rekommendation

4.4.2.1 Systematiskt kvalitetsarbete

Grundskoleförvaltningens årliga kvalitetsrapport är en del av grundskolenämndens systematiska kvalitetsarbete. Syftet med rapporten är att samla befintlig resultatutveckling inom grundskolenämndens verksamheter, samt att presentera en grundläggande analys av resultatet för det aktuella läsåret. Syftet är också att skapa ett underlag för fortsatt planering och utveckling av verksamheten, så att de nationella målen för skolan ska uppnås.

I det systematiska kvalitetsarbetet ingår bland annat fyra kvalitetsdialoger som sker mellan utbildningschefer, rektorer och biträdande rektorer på respektive skola. Kvalitetsdialogerna utgår från olika former av underlag som rör skolan generellt. Vid intervjuer uppges att underlagen inte alltid innehåller information som specifikt rör grundsärskolan. Enligt uppgift utgår kvalitetsdialogerna från förvaltningens strategiska ramverk, vilket inte är skolformsspecifikt. Vid intervju med utbildningschefer säger de att det för grundsärskolan inte finns tillgång till samma typ av resultatdata, jämfört med grundskolan. För grundsärskolan

handlar det enligt utbildningscheferna mer om kvalitativa data som lyfts fram i dialogerna. Utbildningscheferna uppger att de ställer frågor utifrån de underlag som är kopplade till respektive kvalitetsdialog och att även rektorer lyfter upp de frågor som är aktuella. Vid intervju med rektorer uppger samtliga att utbildningscheferna vid dessa möten inte ställer frågor om grundsärskolan specifikt, utan att kvalitetsdialogerna handlar om skolan generellt.

Utöver kvalitetsdialogerna uppger utbildningscheferna att de även gör verksamhetsbesök och att det finns andra kvalitetsutvecklingsforum med olika sammansättningar av kompetenser på förvaltningen. Vid dessa tvärfunktionella möten analyseras olika typer av data, såsom personalens kompetens, frånvaro och elevsammansättning. Grundsärskolan bryts dock inte ut som en egen del i dessa analyser och syns därmed inte. Vidare säger utbildningscheferna att det är svårt att samla kvalitativa data från eleverna. Som exempel ger de att elevhearings inte används i samma utsträckning som på grundskolorna och att resultat från elevenkäterna är svårtolkade eftersom det kan vara elevernas assistenter som har fyllt i svaren.

I anslutning till kvalitetsdialogerna har utbildningscheferna nämndsdialoger där respektive skola tas upp, dock avser dialogerna skolan som helhet och inte specifikt grundsärskolan.

Av kvalitetsrapporten för läsåret 2019/2020 framgår att flera skolor behöver bli bättre på att integrera flera delar av sin verksamhet i sitt åtagandearbete, såsom grundsärskolan. En möjlig förklaring till att detta ibland inte finns med i tillräcklig omfattning är, enligt kvalitetsrapporten, att huvudmannen saknar resultatdata kopplat till exempelvis grundsärskolan. Vidare framgår att huvudmannen från och med läsår 2020/2021 kommer att samla in kompletterande data om bland annat grundsärskola för att bättre kunna följa resultatutvecklingen.²³

Av kvalitetsrapporter för 2020/2021 från skolor med grundsärskola (sammanslagt tolv skolor) redovisas uppföljning och analys av resultat med planering av åtgärder i tre av rapporterna. I fem av de tolv kvalitetsrapporterna nämns grundsärskolan, men inga resultat följs upp eller analyseras. I fyra av kvalitetsrapporterna redogörs för resultat men det görs ingen analys av resultaten. I den förvaltningsövergripande kvalitetsrapporten från 2019/2020 konstateras att det finns utvecklingspotential kopplat till skolornas analyser.

I huvudmannens kvalitetsrapport för läsåret 2019/2020 framgår att 65 procent av eleverna som har begärt att få betyg når målen i alla ämnen. Vidare framgår

²³ Grundskoleförvaltningen, kvalitetsrapport 2020 s.8, 27

att 90 procent av eleverna har nått målen i alla ämnen, fransett ämnena idrott och hälsa samt modersmål. Av huvudmannens årliga kunskapsresultatsrapport för 2019/2020 framkommer att det är svårt att få helt tillförlitliga jämförelser av betygsresultat mellan åren, eftersom eleverna är få och att det endast sätts betyg för de elever där de själva har begärt det. Enligt uppgift har förvaltningen följt upp ytterligare kunskapsresultat på övergripande nivå från och med läsåret 2020/2021, vilka ska presenteras för nämnden i december 2021 i samband med kvalitetsrapporten.

Som en åtgärd för att förbättra arbetet och likvärdigheten i grundsärskolan har förvaltningen startat upp ett nätverk för lärare i grundsärskolan. Det finns även ett nätverk för rektorer i grundsärskolan. Nätverken har funnits sedan 2019 och har regelbundna träffar ett par gånger per termin. Intervjuade lärare och rektorer uppger att de olika nätverken är givande då de ger möjlighet till erfarenhetsutbyte, samt ökar möjligheten till likvärdighet mellan grundsärskolorna i staden. Ytterligare en åtgärd för att stödja skolorna i olika utmaningar är att förvaltningen har inrättat så kallade kapacitetsstödjare. Denna funktion arbetar med att stödja skolorna i de frågor som respektive skola har störst utmaningar med. Utmaningarna kan lyftas upp av rektorerna, men det kan också vara utmaningar som framkommer av olika former av uppföljning. Grundsärskolan ingår i det stöd som ges av kapacitetsstödjarna inom respektive utbildningsområde.

4.4.2.2 Intern kontroll

I grundskolenämndens riskanalys för 2021 finns två risker identifierade som har direkt koppling till grundsärskolan. Dessa risker har inte lett till granskningar i intern kontrollplanen 2021. Den ena risken avser risk att elever inom grundsärskolan inte får plats inom skäligen tid på grund av brister i produktionsplaneringen och otillräcklig tillgång på platser. Detta kan, enligt riskanalysen, leda till att elevernas skolgång inom skolformen de tillhör fördröjs vilket får pedagogiska konsekvenser. Vidare framgår av riskanalysen att förvaltningen har påbörjat ett arbete för att se över placering av grundsärskoleelever och dess arbetsprocesser. Problematiken med placering av elever i grundsärskolan, där vissa elever får vänta flera månader på att få en plats, bekräftas vid flertalet intervjuer i granskningen (se vidare i avsnittet Mottagande och omprovning).

Den andra risken som avser grundsärskolan rör brist på pedagoger och lokaler som inte är anpassade för sarskolans behov samt brist på tider i specialsalar. I kommentar till risken framgår att risken hanteras i det systematiska kvalitetsarbetet.

Under 2019 genomfördes en intern kontrollgranskning gällande risk för bristande uppfyllnad av grundsärskoleelevers garanterade undervisningstid. Granskningen visade att särskolorna generellt följer den nationella timplanen, men att det förekommer avvikelser. Av granskningen framkom också att särskolorna efterfrågade en samlad och långsiktig planering av ändamålsenliga lokaler, till exempel salar i slöjd och hem- och konsumentkunskap.

Beslut som fattats på delegation från nämnden avseende placering i grundsärskolan anmäls till nämnden i enlighet med nämndens delegationsordning.

4.4.2.3 Budget och delårsrapport

I grundskolenämndens budget 2021 finns åtagandeplanen för året som beslutats av förvaltningsledningen med för kännedom. Redovisning av resultat kopplat till kommunfullmäktigemålen bygger också till stor del på resultat från det systematiska kvalitetsarbetet där grundsärskolan ingår som en del.

I grundskolenämndens delårsrapport 2021 finns två indikatorer som har direkt koppling till grundsärskolan. Den ena rör elevernas nöjdhet med skolan. Denna indikator följs dock inte upp under detta läsår eftersom Malmös skolor har besvarat Skolinspektionens enkäter. Den andra indikatorn avser andel behöriga lärare i grundsärskolan, kopplat till målområdet kompetensförsörjning. I delårsrapporten uppges att statistiken över behörigheten i grundsärskolan varierar kraftigt från år till år, vilket enligt nämnden gör siffrorna svårtolkade. Enligt delårsrapporten har andelen behöriga lärare ökat med drygt 8 procentenheter sedan föregående läsår och ligger nu på 23,5 procent och Malmö ligger nu över rikssnittet (13 procent). Enligt delårsrapporten går inte trenden att bedöma och resultatet kommenteras inte i övrigt.

4.4.2.4 Uppföljning av platser och lokaler

Som redovisas i avsnitt Mottag och bedömning finns platsbrist i grundsärskolan och elever kan få vänta på placering. I grundskolenämndens delårsrapport 2021 uppges att nämnden har ett utökad behov av grundsärskoleplatser i förhållande till budget. I nämndens lokalbehovsplan för 2021 finns beskrivet att platsbehovet inom högspecialiserade verksamheter har ökat de senaste åren och att trenden förväntas fortsätta. Vidare anges att antal elever i kommunal grundsärskola har ökat med 88 procent sedan läsåret 2015/2016. Grundskoleförvaltningen planerar enligt lokalbehovsplanen att skapa omkring 125 nya platser inom grundsärskolan fram till och med 2026, vilket är en fördubbling av antalet planerade nya platser i jämförelse med tidigare års lokalbehovsplan. Av lokalbehovsplanen framkommer även att det har genomförts ett utvecklingsarbete kopplat till grundskoleförvaltningens lokalprogram för att få större

kunskap om verksamheternas behov gällande funktion och utformning. Vidare uppges i lokalbehovsplanen att det finns ett behov av att skapa modeller för att prognostisera framtida platsbehov av högspecialiserade lärmiljöer. Av grundskolenämndens budgetskrivelse för 2022 framkommer att grundskoleförvaltningen har lagt beställning på en ny grundsärskola där inne- och utemiljöer kommer anpassas efter de behov som finns. Skolan beräknas vara färdig 2023/2024. Byggnationen innebär inte att nya platser tillskapas. Vidare framgår av budgetskrivelsen att flera särskilda anpassningar av befintliga lokaler pågår för att möta lokalbehovet för elever i särskolan.

4.4.2.5 Resursfördelning

Av grundskolenämndens budget 2021 framgår att det finns en resursfördelningsmodell som är anpassad för grundsärskolan. Resursfördelningsmodellen är uppbyggd på samma sätt som för en grundskoleelev där eleven erhåller ett grundbelopp och tilläggsbelopp som utgår från särskilda behov. Av budgeten framgår att eleven erhåller grundbelopp och att tilläggsbelopp utgår för särskilda behov, oavsett skolform. I ersättningsystemet finns fem behovsgrupper definierade. Vid intervjuer med rektorer säger de att resursfördelningssystemet i huvudsak fungerar väl. Några av de intervjuade uppger att det är svårt att veta varför en elev bedöms hamna i den ena eller den andra gruppen. Det är det centrala specialistteamet som gör en bedömning av vilken kategori respektive elev tillhör. Om skolan upptäcker andra behov finns en blankett för omprövning av behovsgruppsstillhörighet.

5 Bilaga 1 - Revisionskriterier

I denna bilaga redovisas en beskrivning av de revisionskriterier som ligger till grund för bedömningar i rapporten, uppdelade per revisionsfråga.

5.1 Mottagande och omprövning

Skollagen (2010:800)

I 1 kap. 10 § anges att barnets inställning ska klarläggas så långt det är möjligt, samt att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till ålder och mognad.

I 7 kap. 5 § anges att barn som bedöms inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en utvecklingsstörning, ska tas emot i grundsärskolan. Fråga om sådant mottagande prövas av barnets hemkommun. Ett beslut om mottagande i grundsärskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs. Vidare anges att barnet ska fullgöra sin skolplikt enligt vad som gäller i skollagen om barnets vårdnadshavare inte lämnar sitt medgivande till att barnet tas emot i grundsärskolan.

I 7 kap. 5 a § och 5 b § anges att den som arbetar inom skolväsendet ska underrätta elevens rektor om han eller hon uppmärksammar eller får kännedom om något som tyder på att en elev i grundsärskolan inte tillhör grundsärskolans målgrupp. En rektor som får sådana upplysningar ska anmäla detta till elevens hemkommun, som skyndsamt ska utreda frågan. Hemkommunen ska besluta att eleven inte tillhör grundsärskolans målgrupp om en utredning visar detta.

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter

I artikel 12 anges att det ska tillförsäkras att barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Skolverkets allmänna råd (2018:251) Mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt urval till gymnasiesärskolans nationella program

I 1 kap. råd 3 anges att rektor bör ha rutiner för hur elev, vårdnadshavare och hemkommunen ska informeras när det finns behov av att utreda om eleven tillhör grundsärskolans målgrupp.

I 1 kap. råd 5 och 7 anges att hemkommunen bör ha rutiner för hur elev och vårdnadshavare ska få information om vilka konsekvenser skolformen får på kort och lång sikt. Det anges även att hemkommunen bör ha rutiner för att säkerställa att en utredning påbörjas så snart frågan om ett eventuellt mottagande i grundsärskolan har väckts.

I 2 kap. råd 1 och 3 anges att hemkommunen bör ha rutiner som säkerställer att elevens och vårdnadshavarnas synpunkter tas tillvara fortlöpande under utredningens gång. Det anges även att hemkommunen bör ha rutiner som innebär att utredningen vid behov kompletteras i de delar som behöver klargöras.

I 2 kap. råd 4–8 anges vad hemkommunen bör se till att den pedagogiska, psykologiska, medicinska och sociala bedömningen fastställer. Det anges även att hemkommunen bör se till att bedömningarna utförs av personal med adekvat utbildning.

I 3 kap. råd 1–4 anges att hemkommunen bör ha rutiner för hur utredning inför att fatta beslut om mottagande ska bedrivas, se till att skriftligt medgivande från vårdnadshavarna inhämtas innan beslut om mottagande fattas, och ge rekommendationer om eleven huvudsakligen ska läsa ämnen eller ämnesområden. Det anges även att beslut om ämne/ämnesområden bör ta sin utgångspunkt i de rekommendationer som ges.

I 3 kap. råd 7 anges att hemkommunen bör ha rutiner som säkerställer att eleven omedelbart tas emot i rätt skolform, och att elevens utbildning snarast ska utgå från de bestämmelser som gäller för skolformen.

I 4 kap. råd 1–2 anges att rektor bör ha rutiner för att informera hemkommunen om något tyder på att eleven inte tillhör grundsärskolans målgrupp.

I 4 kap. råd 2–3 anges att hemkommunen bör ha rutiner för att säkerställa att en utredning påbörjas skyndsamt när något tyder på att en elev inte tillhör grundsärskolans målgrupp, samt ha rutiner för sådan handläggning och beslut.

Reglemente för grundskolenämnden

I 1 § anges att grundskolenämnden ska beakta ett barnrätts-, jämställdhets-, och antidiskrimineringsperspektiv.

Rutiner för omprövning av inriktning eller skolform i grundsärskolan och Rutin för uppföljning av skolformstillhörighet och inriktning i grundsärskolan i skolår 3, 5 och 8 (grundskoleförvaltningen)

I rutinerna anges att omprövning av inriktning eller skolform kan ske vid ordinarie uppföljningar i grundsärskolan för årskurs 3, 5 eller 8, eller på initiativ av skolan oavsett skolår.

Delegationsordning grundskolenämnden

I 3.4.3, s.14, anges att lägsta beslutsnivå för beslut om mottagande i grundsärskolan är enhetschef för centrala specialistteamet.

5.2 Extra anpassningar och särskilt stöd

Skollagen (2010:800)

I 3 kap. 2 § anges att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

I 3 kap. 5–10 §§ anges att extra anpassningar skyndsamt ska ges inom ramen för den ordinarie undervisningen om en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven. Om det visar sig att det stöd som getts i form av extra anpassningar inte är tillräckligt ska detta anmälas till rektor som ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd, och ett åtgärdsprogram ska utarbetas. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Det särskilda stödet ska ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås.

Reglemente för grundskolenämnden

I 1 § anges att nämnden ansvarar för att grundsärskolan tillhandahåller en anpassad utbildning som ger kunskaper och värden, och utvecklar elevernas förmåga att tillägna sig dessa.

5.3 Bedömning av elevernas kunskapsutveckling

Skollagen (2010:800)

I 3 kap. 3 § anges att vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i grundsärskolan fortlöpande ska informeras om barnets eller elevens utveckling.

I 3 kap. 14 § anges att rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med denna lag och andra författningar.

I 11 kap. 15 § anges att minst en gång varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Informationen vid utvecklingssamtalet ska grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i förhållande till läroplanen och kunskapskraven i de ämnen eller ämnesområden som eleven får undervisning i.

I 11 kap 19 § anges att om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det, ska betyg sättas i grundsärskolans ämnen. Betyg ska sättas i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen. Om betyg sätts i årskurs 4 och 5 ska betyg sättas i slutet av varje termin i de årskurserna i de ämnen som eleven har fått undervisning i under terminen.

I 11 kap. 21 § anges att om en elev i grundsärskolan har läst ett ämne enligt grundskolans kursplaner och eleven eller elevens vårdnadshavare begär att betyg ska sättas i ämnet, ska de bestämmelser som gäller för betygssättning i grundskolan tillämpas.

I 11 kap. 22 § anges att när betyg sätts innan ett ämne har avslutats, ska betygssättningen bygga på en bedömning av de kunskaper som eleven inhämtat i ämnet till och med den aktuella terminen.

I 11 kap. 23 § anges att när betyg sätts efter det att ett ämne har avslutats ska betyget bestämmas med hjälp av bestämda kunskapskrav.

Förordning (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan

I avsnitt 2.7 anges att betyget uttrycker i vad mån den enskilda eleven har uppnått de nationella kunskapskrav som finns för respektive ämne. Som stöd för betygssättningen finns ämnesspecifika kunskapskrav för olika betygssteg.

- läraren ska genom utvecklingssamtal och den individuella utvecklingsplanen främja elevernas kunskapsmässiga och sociala utveckling,
- utifrån kursplanernas krav allsidigt utvärdera varje elevs kunskapsutveckling, muntligt och skriftligt redovisa detta för eleven och hemmen samt informera rektorn,
- med utgångspunkt i föräldrarnas önskemål fortlöpande informera elever och hem om studieresultat och utvecklingsbehov, och
- vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och göra en allsidig bedömning av dessa kunskaper.

Skolförordning (2011:185)

I 5 kap. 11 § anges att en huvudman är skyldig att använda sig av bedömningsstöd i årskurs 1 i ämnena svenska, svenska som andraspråk och matematik. Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om bedömningsstöd i årskurs 1.

5.4 Styrning och uppföljning av verksamheten

Skollagen (2010:800)

I 4 kap. 3–7 §§ anges att huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, i förhållande till de nationella målen, och dokumenterar denna uppföljning. Huvudmannen ska utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen besluta om nödvändiga utvecklingsåtgärder för att säkerställa en likvärdig utbildning. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

I 2 kap. 8 b § anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Kommunallagen (2017:725)

I 6 kap. 6 § anges att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente och budget

I Malmö stads budget 2021, beslutad av kommunfullmäktige 2020-11-25, regleras uppföljning utifrån kommunfullmäktiges mål.

I Malmö stads reglemente för intern kontroll, beslutad av kommunfullmäktige 2016-12-20, anges bland annat att nämnden ska säkerställa att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll

6 Stadsrevisionens uppdrag

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

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på [Stadsrevisionens hemsida](#). För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.