



Uppföljande granskning av elevdokumentation i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Kortrapport

2020-02-24

2020

INLEDNING

I skolans uppdrag ingår det att dokumentera vissa saker kring eleverna skriftligt. Vad som ska dokumenteras finns beskrivet i skollagen (2010:800).

Stadsrevisionen granskade år 2016 om elevdokumentation inom grundskolan var ändamålsenlig. Utgångspunkten för en bedömning av ändamålsenligheten är om dokumentationen och dokumenthanteringen uppnår kraven i lagstiftning och lokala beslut. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning 2016 var att grundskolans elevdokumentation hade betydande brister, både när det gällde att uppfylla dokumentationskrav och när det gällde förvaring och hantering av dokument. Systemstöd fanns men användes inte optimalt. Uppföljning av följsamheten mot lagstiftningens krav och lokala beslut var otillräcklig. Kommunstyrelsens svar på Stadsrevisionens granskning var att den nya grundskoleförvaltningen skulle ta ett samlat grepp för att säkerställa att alla skolor uppfyller dokumentationskraven.

Syfte och frågeställningar

Uppföljningens syfte är att följa upp granskningsresultaten från år 2016 och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området ser ut 2019. Den huvudsakliga revisionsfrågan är om de brister som framkom i granskningen 2016 har åtgärdats och om Grundskolenämndens arbete med elevdokumentation är ändamålsenligt.

Revisionsfrågor är:

- Följer Borås Stad lagar, regler och riktlinjer när det gäller dokumentationskrav för eleverna i grundskolan?
- Finns ändamålsenligt systemstöd för dokumentation?

Granskningen avgränsas till att omfatta individuella utvecklingsplaner (IUP), betyg åtgärdsprogram, plan mot diskriminering och kränkande behandling, dokumenthantering, frånvarorapportering samt systemstöd.

Revisionskriterier är skollagens bestämmelser för dokumentation, läroplanen, förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, kommunallagen samt i övrigt tillämplig lagstiftning. Lokala riktlinjer och regler kring dokumentation utgör också revisionskriterier.

Dokumentationskrav

Varje huvudman inom skolväsendet ska enligt skollagen, på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen ska genomföras även på skolenhetsnivå och rektor ansvarar för detta.

Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen, aktuell läroplan och i andra föreskrifter nås. Sammantaget ställer detta krav på att det finns rutiner och verktyg för att systematiskt kunna arbeta med att följa och analysera elevernas kunskapsutveckling under hela skoltiden och för att fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens utveckling.

Den dokumentation som rör den enskilde eleven kan sammanfattas i följande områden:

- Betyg och individuella utvecklingsplaner (IUP)
- Åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd
- Plan mot diskriminering och kränkande behandling, åtgärder mot trakasserier, kränkande behandling och diskriminering
- Frånvarorapportering

Individuell utvecklingsplan (IUP)

I de årskurser där eleverna inte får betyg ska lärarna göra skriftliga individuella utvecklingsplaner, så kallade IUP. Det gör de en gång per år i anslutning till ett av elevens utvecklingssamtal.

Den skriftliga individuella utvecklingsplanen är ett stöd som ska hjälpa lärarna att följa upp alla elevers kunskapsutveckling och behov av stöd på rätt sätt. Den skriftliga individuella utvecklingsplanen ska innehålla både omvärden om elevens kunskapsutveckling och en sammanfattning av vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Det innebär att utvecklingsplanen är både tillbakablickande och framåtsyftande.¹

Betyg

Beslutsfattande om betyg finns lagstadgade i skollagen. Betyg ska beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt när betyg ska sättas. Om

¹ Källor: 10 kapitlet 12–13 §§, 11 kapitlet 15–16 a §§, 12 kapitlet 12–13 a §§ samt 13 kapitlet 12–13 §§ skollagen och Skolverkets allmänna råd Utvecklingssamtal och den skriftliga individuella utvecklingsplanen sidan 22–23.

läraren eller lärarna inte är legitimerade, ska beslutet fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. Kan lärarna inte enas ska betyget beslutas av rektorn. Rektorn ska se till att betyg sätts i enlighet med lagen. Eleverna ska informeras om de grunder som tillämpas vid betygssättningen.²

Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogrammet är en beskrivning av vilket särskilt stöd skolan kommer att ge en elev. Det särskilda stödet innebär att man går vidare och anpassar undervisningen ytterligare efter elevens behov och förutsättningar. En utredning görs och även kartläggning av elevens skolsituation. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektor eller av någon som tilldelats ansvaret. Det är även rektors beslut om åtgärdsprogram inte ska utarbetas. Dessa beslut kan överklagas. Åtgärdsprogram är både ett verktyg för att stödja eleven i att nå målen i kursplanerna, och för att öka förutsättningarna för hela skolsituationen.³

Plan mot diskriminering och kränkande behandling

I diskrimineringslagen (2008:567) framgår att en utbildningsanordnare som bedriver utbildning eller annan verksamhet enligt Skollagen inom ramen för denna verksamhet ska bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja lika rättigheter och möjligheter för de barn, elever eller studenter som deltar i eller söker till verksamheten.

Plan mot diskriminering och kränkande behandling beskriver arbetet med att förebygga och åtgärda diskriminering och annan kränkande behandling. Alla skolor måste ha en plan mot kränkande behandling. Vid granskningen 2016 användes termen likabehandlingsplan istället för plan mot diskriminering och kränkande behandling.

Dokumenthantering

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från dess verksamhet och arkivhandlingarna ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de bl.a. tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för olika ändamål. Allmänna handlingar får, efter beslut, gallras utifrån dessa förutsättningar.

Varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv, om inte Arkivmyndigheten övertagit ansvaret. I arkivvården ingår att organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna

handlingar underlättas och att skydda arkivet mot förstörelse och andra tillgrepp. Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i tryckfrihetsförordningen (1949:105) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁴

Frånvarorapportering

Barn ska normalt börja fullgöra sin skolplikt i förskoleklassen.

Om en omyndig elev inte kommer till skolan och inte har något giltigt skäl ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare får information om det samma dag. Om det dock finns särskilda skäl behöver det inte ske samma dag. Ett sådant skäl kan vara att frånvaron gäller elevens sista lektion före skoldagens slut. Rektorn har en skyldighet att utreda upprepad och längre frånvaro, såväl giltig som ogiltig.⁵

Systemstöd

Lärarna vid Grundskoleförvaltningen arbetar idag i tre IT-system, Dexter/IST Extens, PingPong och Google Classroom. I Dexter ska frånvarorapportering, individuella utvecklingsplaner och betyg rapporteras in. Systemet PingPong används främst för kommunikation mellan lärare, vårdnadshavare och elever. I Google Classroom görs mycket av det pedagogiska arbetet i undervisningen. Systemet ProReNata används i huvudsak av elevhälsans personal för att lägga in elevjournaler samt av samtliga rektorer.

Granskningsresultat

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av Borås Stads arbete gällande elevdokumentation. I materialet nedan är bedömningarna från år 2016 i kursiv stil och nedanför dessa redovisas granskningsresultat och bedömningar för 2019.

Individuella utvecklingsplaner

Stadsrevisionen bedömde att dokumentation av Individuella utvecklingsplaner (IUP) inte var ändamålsenlig. Tydliga rutiner för användandet av systemstöd saknades, uppföljningen var bristfällig, och förvaringen av dokumenten var inte säkerställd. En enhetlig hantering av IUP skulle enligt Stadsrevisionens bedömning på sikt bidra till en förenkling av skolans administration och bidra till bättre överblick över elevernas kunskapsutveckling för skolledning och vårdnadshavare.

⁴Se Arkivlagen 3§, 2 kap. 3§, 2 kap. 6§ och 2 kap. 7-9§§ Tryckfrihetsförordningen (TF) och Kap. 5 1-5§§, Kap 6 1-6§§ Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för mer information om allmänna handlingar

⁵ Skolverket <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/franvaro-i-skolan>

² Skollagen 3 kap 13-15§§, 10 kap 16§. För mer information om betyg se även; <http://www.skolverket.se/bedomning/betyg>

³ Specialpedagogiska Skolmyndigheten <https://www.spsm.se/stod/rattigheter-lagar-och-rattigheter/atgardsprogram/>

Vid intervju framkommer att det finns tydliga rutiner för att upprätta IUP:er på skolorna. Den uppföljande granskningen visar att det finns två system där man kan skriva in IUP:er. Systemförvaltarna uppger att man uttryckligen har meddelat all pedagogisk personal att systemet Dexter ska användas för rapportering. Det förekommer att viss personal använder systemet PingPong istället. Dexter är byggt för IUP:er och omfattar en uppföljningsfunktion. IUP-registrering finns även i det andra systemet PingPong men funktionen går inte att avaktivera.

Den uppföljande granskningen visar att det upprättas betydligt fler IUP:er 2019 än vad fallet var vid föregående granskning 2016. Systemstöd och funktion för uppföljning finns i Dexter och används, förutsatt att personalen använder rätt system för registrering.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av individuella utvecklingsplaner i huvudsak är ändamålsenlig.

Betyg

Betyg ska enligt rådande lagstiftning sättas från och med sjätte klass i skolan. Stadsrevisionens bedömning var att dokumentationen sker på ett ändamålsenligt sätt såtillvida att betyg sätts och förs in i avsedda systemstöd i enlighet med lagstiftning och lokala föreskrifter.

Den uppföljande granskningen visar att betygssättning i huvudsak sker på ett ändamålsenligt sätt.

Den uppföljande granskningen visar dock att det finns två system där man kan rapportera in omdömen. Omdömen ligger till grund för betygssättning för eleverna. Systemförvaltarna har uttryckligen meddelat att systemet Dexter ska användas för rapportering av betyg, och för inrapportering av skriftliga omdömen. Funktionen för omdömen finns även i Pingpong men går inte att avaktivera eftersom gymnasieskolorna använder det. Problemet med dubbla funktioner är att uppföljningar bara genomförs för ena systemet.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av betygssättningen är ändamålsenlig.

Åtgärdsprogram

Stadsrevisionen bedömde att dokumentationen av Åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd var bristfällig. Det förelåg stora skillnader mellan skolorna i åtgärdsprogrammets form och innehåll, när de upprättades, och

hur inrapportering i befintliga system genomfördes. Enhetliga riktlinjer för när åtgärdsprogram ska upprättas och utformas saknas. Bristerna medförde risker för att elever i behov av särskilt stöd antingen inte fick sina behov tillgodosedda och att arbetet med de behov som faktiskt konstaterades inte dokumenterades på ett ändamålsenligt sätt. Bristerna medförde även att relevant information saknades på övergripande nivå, vilket medförde risker för bristande underlag för strategiska beslut.

Den uppföljande granskningen visar att antalet åtgärdsprogram har ökat markant. I dagsläget finns cirka 980 åtgärdsprogram (310 vid tidigare granskning 2016) enligt de intervjuade.

De intervjuade uppger att kvaliteten på åtgärdsprogrammen framför allt har förbättrats i och med att det finns en fast mall i programmet ProReNata. Ett utvecklingsarbete pågår för att ytterligare förbättra mallarna i enlighet med Skolverkets riktlinjer.

Chefen för elevhälsan återrapporterar systematiskt åtgärdsprogrammen till förvaltningsledningen. Därutöver har man på den centrala elevhälsan fått en stor insyn i hur skolorna arbetar med åtgärdsprogrammen.

Enligt de intervjuade finns det fortfarande viss osäkerhet kring inrapporteringen av statistik till SCB gällande åtgärdsprogram. Det är på grund av att varje skola skickar uppgifter till SCB och inte görs centralt. Under hösten 2019 hade förvaltningen ett antal möten för att kvalitets-säkra materialet som skickas in till SCB.

De intervjuade uppger samtidigt att det finns vissa skolor som brister i arbetet vilket kan bero på elevhälsans bemanningsproblem. Samtidigt poängterar intervjuade chefer att det skett en markant förbättring inom detta område sedan 2016.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av åtgärdsprogram i huvudsak är ändamålsenlig.

Plan mot diskriminering och kränkande behandling

Flertalet grundskolor i Borås Stad hade en aktuell likabehandlingsplan och ändamålsenliga rutiner för rapportering till huvudmannen (nämnden). Granskningen visade dock på stora skillnader i antalet anmälda beslut om utredning vid kränkande behandling. Stadsrevisionens bedömning var att utredning, uppföljning och avslutande av utredning gällande kränkande behandling bedrevs och rapporterades olika inom Stadsdelsnämndernas

ansvarsområden, och att detta medförde en risk för att arbetet med att förebygga och förhindra kränkande behandling såg olika ut i stadens skolor.

Den uppföljande granskningen visar att när det gäller kränkingsanmälningar finns ett systematiskt arbete idag.

Alla skolor i Borås Stads Grundskoleförvaltning har en uppdaterad plan, som numera heter plan mot diskriminering och kränkande behandling. Det finns en gemensam rutin kring anmälan av kränkande behandling inom Grundskoleförvaltningen där skolan snarast ska utreda ärendet. I samband med att utredningen påbörjas görs en anmälan till Grundskolenämnden som diarieför ärendet. Det är verksamhetsutvecklarna på Grundskoleförvaltningen som hanterar anmälan.

Skolan anmäler sedan när ärendet är avslutat. Skolorna sparar anmälningarna med tillhörande dokumentation i ProReNata. Grundskoleförvaltningen gör statistik över varje skolas anmälningar som återkopplas till skolorna.

Samtliga skolor arbetar aktivt med att motverka diskriminering och kränkande behandling uppger samtliga intervjuade.

Enligt de intervjuade finns idag en större medvetenhet ute hos rektorerna att göra anmälningar till huvudmannen. Förvaltningen har även en rutin kring anmälningsärenden till nämnden.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av plan mot diskriminering och kränkande behandling samt anmälningar av kränkande behandlingar i hudsak är ändamålsenlig.

Dokumenthantering

Stadsrevisionen bedömde att det förelåg betydande brister när det gäller grundskolans dokumenthantering, dvs. hur upprättad dokumentation i grundskolan hanterades och förvarades. Handlingar förvarades inte ändamålsenligt, skolenheterna saknar överblick och kontroll över var upprättade handlingar finns, överlämning till Arkivmyndigheten (Borås Stads stadsarkiv) och gallring fungerade inte tillfredsställande. Bristerna i dokumenthanteringen innebar en risk för att informationsöverlämning om enskilda elevers kunskaper brister.

Den uppföljande granskningen visar att Grundskoleförvaltningen har antagit en dokumenthanteringsplan 2016. Planen ska revideras årligen men så har

inte skett. Intervjuade på Stadsarkivet har varit ute på Grundskoleförvaltningen och informerat om dokumenthanteringsplanen.

Enligt intervjuade vid Stadsarkivet kommer det leveranser till Stadsarkivet av nationella prov och betyg. Det händer dock att leveranserna inte alltid är kompletta och att vissa skolor inte alltid levererar kontinuerligt såsom man ska. Enligt intervjuade vid Grundskoleförvaltningen är förvaltningen medveten om att det finns mer att göra angående arkivering ute på skolorna samt att säkerställa systematiska leveranser till Stadsarkivet.

Gällande betygen förekommer frågor under sommaren från elever som vill ha ut kopior på gamla betyg. Det är Grundskoleförvaltningens sak att svara för hur bemaning säkerställs för att möjliggöra utlämnande av allmän handling.

Gällande elevjournaler är det betydligt bättre kontroll vid digital registrering i ProReNata, som införts under 2019. I det digitala systemet kommer man kunna styra gallring samt att man kommer kunna exportera ur ProReNata direkt till Stadsarkivet i digitalt format.

De intervjuade menar att ju mer man kan plocka ut ur digitala system desto mer rättssäkert blir det. En fördel är att det sker på central nivå vilket blir mer rättssäkert än om alla skolor ska göra samma sak på egen hand.

Stadsrevisionens bedömning är att dokumenthanteringen till stor del är ändamålsenlig. Det finns ett förbättringsområde gällande arkivering.

Frånvarorapportering

Frånvarorapporteringen är en central del i skolans arbete med att säkerställa att varje elev får sin rätt till skolgång tillgodosedd i enlighet med läroplanen, och att varje elev fullgör sin skolplikt. Stadsrevisionen bedömde att systemstödet för frånvarorapportering var ändamålsenligt och att det fanns riktlinjer och beslut om hur frånvarorapporteringen skulle skötas. Riktlinjerna följdes dock inte fullt ut, och systemstödet utnyttjades inte optimalt. Stadsrevisionens bedömning var att avvikelserna till största delen kunde hänföras till brister i styrning och ledning när skolenheter och pedagoger inte hörsammade regler och beslut. Stadsrevisionen bedömde vidare att bristerna i frånvarorapporteringen medförde att Borås Stad inte på ett enhetligt sätt kunde kontrollera och säkerställa att varje elev fick det antal undervisningstimmar i varje ämne som den har rätt till och att frånvarorapporteringen inte kunde vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet

på de skolor som uppvisade brister eller för grundskolan som helhet. Det signalsystem som frånvarorapporteringen kunde utgöra för att tidigt upptäcka hög eller problematisk skolfrånvaro fungerade inte systematiskt i stadens alla grundskolor.

Den uppföljande granskningen visar att en rutin för hanteringen av frånvaro har antagits av Grundskolenämnden 2018-12-11. Enligt dokumentet har varje rektor ansvar för att uppmärksamma, utreda, sätta in åtgärder och följa upp frånvaro. Enligt rutinen för frånvarorapportering ska skolan följa upp frånvaron varje månad. Alla lärare ska kvittera sina lektioner.

Grundskoleförvaltningen har enligt de intervjuade arbetat mycket med att säkerställa att alla elever ska ha riktiga scheman, så att förvaltningen får reda på undervisningstiden för eleven. Det är en stor fördel med digitalt schema, är eleven på plats eller frånvarande så signeras det i schemat. De intervjuade följer upp kvitteringsgraden av lektioner. Målet är minst 95 % procents kvitteringsgrad. De intervjuade menar att alla skolor inte har nått målet. En trång sektor är början på terminen. Om schemat inte är inlagt i början på terminen går det heller inte att kvittera lektionerna och läraren får lägga in det i efterhand.

Det pågår ett förbättringsarbete angående schemaläggning. Utredningen ska belysa om scheman ska läggas in centralt eller om det ska finnas några specialister som ska kunna vara ute på skolorna och hjälpa till vid terminsstart.

Centralt vid kvalitets- och utvecklingsenheten genomförs tre uppföljningar av kvitteringsgraden under läsåret. Vid avvikelser i kvitteringsgraden tar verksamhetscheferna en diskussion om detta med berörda rektorer. Rektorerna kan sedan ha en dialog med lärarna som kan kvittera frånvaron i efterhand.

Intervjuade uppger att det idag finns en systematik i arbetet som tidigt fångar upp elever med hög frånvaro. När en elev har mer än 20 procent frånvaro vid upprepade tillfällen eller vid långvarig frånvaro fattar rektor beslut om en frånvaroutredning. Elevhälsan genomför utredningen och i samband med beslutet skickar rektor en anmälan till huvudmannen. Skolorna har kommit olika långt i arbetet.

Stadsrevisionens bedömning är att hanteringen av frånvarorapportering i huvudsak är ändamålsenlig.

Systemstöd

Stadsrevisionen bedömde att det fanns ett ändamålsenligt systemstöd men att systemen inte användes optimalt. Riktlinjer, rutiner och manualer var inte upprättade för alla program, och det framgick inte tydligt vilket system som respektive skola skulle göra vad i. Det var också möjligt för skolor att avstå från att använda system. Sammantaget äventyrade detta effektiviteten och säkerheten utifrån elevernas perspektiv.

Den uppföljande granskningen visar att det finns ändamålsenliga systemstöd och systemen används i högre grad än vid granskningen år 2016. Grundskolenämnden har tillsatt en utvecklingsgrupp där man arbetar med ständiga förbättringar gällande systemet ProReNata. ProReNata fungerar dels som en digital elevakt och dels som ett rektorsverktyg. Lärare har dock inte åtkomst till systemet.

Styrdokument för elevdokumentation saknas fortfarande. Rutiner och manualer är upprättade och kommunicerade till skolorna, men att följa upp användandet är upp till varje rektor. Det är inte längre möjligt för skolor att avstå från att använda system såsom fallet var vid granskningen 2016.

Flera intervjuade uppger att det skulle behövas förstärkning på personalsidan gällande systemförvaltare. Systemförvaltarna fyller en viktig funktion och de får mycket frågor från verksamheten gällande systemstöden.

Stadsrevisionens bedömning är att Grundskoleförvaltningens systemstöd till stor del är ändamålsenligt. Förvaltningen bör se över systemstöden i syfte att begränsa de dubbla funktioner som finns i systemen.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av elevdokumentation i Borås Stad. Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2016 och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området i Borås Stad ser ut 2019.

De huvudsakliga revisionsfrågorna är om Borås Stad följer lagar, regler och riktlinjer när det gäller dokumentationskrav för eleverna i grundskolan och om det finns ändamålsenligt systemstöd för elevdokumentation.

Sedan granskningen 2016 har Grundskolenämnden antagit flera planer och rutiner för delar av elevdokumentationen.

Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2016 är att bristerna i huvudsak är åtgärdade. Områdena Individuell utvecklingsplan (IUP), betyg, åtgärdsprogram, plan mot diskriminering och kränkande behandling och frånvarorapportering bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga.

Granskningens nulägesanalys visar att det finns förbättringsområden inom dokumenthantering och systemstöd. Gällande dokumenthantering finns ett förbättringsområde gällande arkivering. Gällande systemstöd bör förvaltningen se över systemstöden i syfte att begränsa de dubbla funktioner som finns i systemen.

Stadsrevisionen noterar även att verksamheten är sårbar när det finns få centrala systemförvaltare för huvudsystemen.

Grundskolenämnden saknar även centrala riktlinjer för hur systemstöd och elevdokumentation ska hanteras på en övergripande nivå.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen