

Elevdokumentation i Borås Stads grundskolor

Stadsrevisionen • Borås

Rapport

Anna Sandström
Andreas Ekelund

20
16

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.2	Syfte och frågeställningar	3
1.3	Revisionskriterier	3
1.4	Ansvarig nämnd/styrelse	3
1.5	Metod och avgränsning	4
1.6	Projektorganisation	4
2	Dokumentation, lagkrav och systemstöd	4
2.1	Dokumentation och dokumenthantering	4
2.2	Individuella utvecklingsplaner, betyg och lokala föreskrifter	5
2.3	Extra anpassningar och åtgärdsprogram	6
2.4	Likabehandlingsplan och åtgärder mot kränkande behandling	6
2.5	Frånvaro	6
2.6	Systemstöd för dokumentation	7
3	Granskningsresultat	8
3.1	Dokumenthantering	8
3.2	Individuella utvecklingsplaner och betyg	9
3.3	Åtgärdsprogram	10
3.4	Likabehandlingsplan och åtgärder mot kränkande behandling	12
3.5	Frånvaro	13
4	Stadsrevisionens bedömningar	15
5	Källor	17

1. Inledning

Skolans krav på dokumentation regleras i Skollagen. Dokumentationen ska utgöra ett stöd för eleverna att nå målen i läroplanen.¹

Stadsrevisionen granskade år 2015 ”Samverkan gällande barn och unga med psykisk ohälsa” samt ”Elevhälsan i Borås stad”. En iakttagelse i båda granskningarna var bristen på dokumentation och avsaknaden av ett digitalt dokumentationssystem.

Skolinspektionen genomförde 2013 en inspektion i Borås Stad där man framhöll att det inte i tillräckligt hög grad fanns ett systematiskt dokumenterat kvalitetsarbete på enhetsnivå.² Skolinspektionen skrev i sitt beslutsunderlag att ”... arbetet i staden behövde fastlagda rutiner med en tydlig planering, ansvarsfördelning, dokumentation m.m. Kvalitetsarbetet ska dokumenteras för att man ska kunna stämna av att arbetet leder till utveckling mot de nationella målen, lagstiftning och målen för Borås Stad...”³

1.2 Syfte och frågeställningar

Projektet syftar till att granska förekomsten av dokumentation kring elever, med utgångspunkt från vad lagar, regler, allmänna råd och riktlinjer kräver.

Huvudsakliga frågeställningar är:

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

Granskningen omfattar dokumenthantering, individuella utvecklingsplaner (IUP)/betyg, åtgärdsprogram, likabehandlingsplan och rapporteringsskyldighet vid kränkande behandling samt frånvarorapportering.

I granskningen jämförs Borås Stads elevdokumentation med ett antal andra kommuners motsvarande arbete. Jämförelsen är inte grund för ansvarsprövning utan syftar till att ge perspektiv på måluppfyllelsen.

1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är Skollag (2010:800), Tryckfrihetsförordning (1949:105), Arkivlag (1990:782) Förvaltningslag (1986:223), Diskrimineringslagen (2008:567), Skolverkets allmänna råd, riktlinjer och läroplan samt lokala riktlinjer och styrdokument för Borås Stad.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen är ansvarig huvudman och Stadsdelsnämnderna är ansvariga för grundskolans verksamhet.

¹ Se ex. Skolverket, Skolverkets allmänna råd, - Planering och genomförande av undervisningen för grundskolan mfl., 2011

² I Skollagen finns krav på att skolorna ska arbeta systematiskt med att förbättra kvaliteten i utbildningen. För en utförlig beskrivning av gällande lagstiftning samt allmänna råd när det gäller skolornas systematiska kvalitetsarbete; Skolverket, Allmänna råd med kommentarer om Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet, 2012

³ Borås Stad, Systematiskt kvalitetsarbete Kommungemensam förskola och skola, Utvecklingsenheten, 2015: s 18

1.5 Metod och avgränsning

Metoderna är dokumentstudier, granskning av material från system som används i dokumentationen, och intervjuer med tjänstemän inom grundskolans verksamhet och Stadsarkivet. Granskningen avser grundskolans verksamhetsområde. Stadsrevisionen har tidigare granskat och bedömt förbättringsområden för dokumentation inom verksamheten Elevhälsan. Denna del ingår därför inte i nuvarande granskning.

1.6 Projektorganisation

Granskningsledare för projektet är Anna Sandström vid Revisionskontoret, och Andreas Ekelund är granskningsmedarbetare.

2. Dokumentation, lagkrav och systemstöd

2.1 Dokumentation och dokumenthantering

Dokumentation kring elever är ett betydande inslag i dagens skola och en viktig del av skolans vardag som regleras bland annat i skollag och läroplan. I skolans statliga uppdrag ingår myndighetsutövning enligt gällande lagstiftning.

Då varje kommunal nämnd är en egen myndighet ska rektor även följa regler för myndighetsutövande verksamheter. Det gäller till exempel regler i förvaltningslagen, kommunallagen och offentlighets- och sekretesslagen. Det är bara beslut som tas med stöd av olika författningar som faller inom vad som kallas myndighetsutövning.

En aspekt av elevdokumentation är dess funktion som kontrollinstrument, exempelvis kan skolan ställas till svars om man inte ger elever i behov av särskilt stöd de insatser som de har rätt till enligt skollagen.

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
- Likabehandlingsplan, åtgärder mot trakasserier, kränkande behandling och diskriminering
- Frånvarorapportering

Dokumenthantering eller dokumentförvaltning är handhavande av handlingar (dokument) från det att de skapas (upprättas) intill arkivställning eller utgallring (förstöring). Ett av syftena med en myndighets registrering av allmänna handlingar är att underlätta för medborgarna att ta del av offentliga handlingar. Även om grunderna för registrering och arkivering regleras i lagstiftningen,

är det till stor del myndighetens eget ansvar att skapa rutiner. En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från dess verksamhet och arkivhandlingarna skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de bl.a. tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar och behovet av information för olika behov.⁴

Varje myndighet ansvarar för vården av sitt arkiv, om inte arkivmyndigheten övertagit ansvaret. I arkivvården ingår det att organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas och att skydda arkivet mot förstörelse och andra tillgrepp.⁵ Rätten för svenska medborgare och utlänningar att ta del av allmänna handlingar regleras i Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁶

2.2 Individuella utvecklingsplaner, betyg och lokala föreskrifter

I de årskurser där betyg inte sätts, ska läraren vid ett av utvecklingssamtalen, i en skriftlig individuell utvecklingsplan (IUP) ge omdömen om elevens kunskapsutveckling och sammanfatta vilka insatser som behövs för att elevens ska nå kunskapskraven och utvecklas så långt som möjligt.⁷

En individuell utvecklingsplan (IUP) ska vara ett stöd för elevens lärande. Den ska dels innehålla skriftliga omdömen om elevens kunskapsutveckling och dels hur skolan ska arbeta för att eleven ska utvecklas så långt som möjligt i riktning mot de nationella målen och betygen.⁸

I en utvärdering av IUP: er, genomförd av Skolverket 2009, konstateras att det kan vara en fördel att använda IT-baserade system för att föra IUP: er; ”*de digitala systemen tycks även inbjuda till en dialog där även föräldrarna ges möjlighet till delaktighet genom att ge egna kommentarer.*”⁹

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 läraren eller lärarna inte är legitimerade, ska beslutet fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. Kan dessa 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.¹⁰

Betyg ska enligt Borås Stads riktlinjer och rutiner utfärdas av rektor.¹¹ På Kommungemensamt LSG och Arbetsgrupp för de tre stadsdelarna har det 2014 fattats beslut om att alla skolor ska använda programmen Novaschem och Dexter omdöme-modulen under hösten 2015 för att registrera timplaner, IUP: er och föra in betyg.¹²

4 Arkivlag 3 § samt Tryckfrihetsförordningen, 2 kap. 9 §

5 Arkivlag 4-6 §§

6 Se bl.a 2 kap. 3 §, 2 kap. 6 § och 2 kap. 7 § Tryckfrihetsförordningen (TF) eller; Kap. 5 1-5 §§, Kap 6 1-6 §§ Offentlighets- och sekretesslagen (OSL) för mer information om allmänna handlingar.

7 Skolverket, Allmänna råd med kommentarer – Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen, 2013

8 Skolverket, IUP-processen, Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner, 2009

9 Ibid. 2009:7

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

11 Borås Stad, Riktlinjer för skolläring, 2014. Samt; Borås Stad, Instruktion för rektor, 2014

12 Borås Stad, Protokoll LSG - kommungemensam skola 2014-09-26 § 12.

2.3 Extra anpassningar och Åtgärdsprogram

Bestämmelserna om arbetet med särskilt stöd förändrades i vissa avseenden i samband med att nya styrdokument för skolan började gälla hösten 2011. Från och med den 1 juli 2014 har bestämmelserna om stödinsatser i skolan ändrats. Skolverket beslutade därför om att ta fram nya allmänna råd för att stödja lärare, övrig skolpersonal, rektorer samt huvudmän i deras arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.¹³

Där framgår bl.a. att om läraren konstaterar eller gör bedömningen att eleven inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i skolan, ska rektor se till att elevens stödbehov utreds. I första hand ska extra anpassningar göras, om detta inte hjälper så ska rektor besluta om åtgärdsprogram. Beslut om att upprätta eller att inte upprätta åtgärdsprogram är överklagningsbart. Rektorn bör se till att informationen om att överklaga ett beslut om åtgärdsprogram är formulerad på ett sådant sätt att eleven och elevens vårdnadshavare förstår hur de ska gå tillväga.¹⁴

I ett åtgärdsprogram ska framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och när åtgärderna ska följas upp och utvärderas. Åtgärdsprogrammen är arbetsredskap för att stödja skolans arbete med elever i behov av särskilt stöd. Samtidigt utgör de en skriftlig dokumentation av behovet av stöd och vilka åtgärder som ska vidtas.¹⁵

Skolverket har utformat en schematisk modell som illustrerar arbetsgången med extra anpassningar och särskilt stöd. Modellen visar att det för vissa elever räcker med extra anpassningar, medan andra elever efter en utredning behöver få särskilt stöd och därmed ett åtgärdsprogram som ibland måste omarbetas efter en utvärdering. Vidare åskådliggör modellen att de extra anpassningarna ibland inte räcker till, utan att skolan då måste utreda om eleven eventuellt är i behov av särskilt stöd.¹⁶

2.4 Likabehandlingsplan och åtgärder mot 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. En förskolechef eller rektor som får kännedom om att ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling är skyldig att anmäla detta till huvudmannen. Anmälningsskyldigheten gäller på motsvarande sätt om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för trakasserier eller sexuella trakasserier på sätt som avses i diskrimineringslagen.¹⁷

För att stödja arbetet med likabehandling, diskriminering och kränkningar, ska verksamheten utarbeta en plan mot diskriminering och kränkande behandling. Likabehandlingsplan kan ses som en dokumentation av det främjande, förbyggande och åtgärdande arbetet och är en utgångspunkt för det systematiska kvalitetsarbetet inom området.

2.5 Frånvaro

Barn i Sverige har skolplikt från höstterminen det år då barnet fyller sju år. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning och kan fullgöras i en skola med offentlig huvudman eller i en skola med enskild huvudman. Ansvaret för att eleven fullgör sin skolplikt vilar på flera parter. Kommunen ska se till att eleverna i deras grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. En huvudman för en

¹³ Skolverket, Allmänna råd med kommentarer, arbete med extra anpassningar särskilt stöd och åtgärdsprogram, 2014. Även i; Statens skolverks författningssamling, SKOLFS 2014:40

¹⁴ Ibid. Samt; Skolverket, Juridisk vägledning – Mer om elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd, 2015.

¹⁵ Skolverket, PM Dnr 2015:01 339

¹⁶ Skolverket, Allmänna råd med kommentarer, arbete med extra anpassningar särskilt stöd och åtgärdsprogram, 2014: s 15

¹⁷ Skollagen 6 kap. 10 §

fristående skola ska meddela hemkommunen när en elev börjar och slutar vid deras skola, eller utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning. Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt.¹⁸

I skolförordningen framkommer att om en elev på grund av sjukdom eller av någon annan orsak inte kan delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska hindret snarast anmälas till skolenheten. Rektorn får besluta hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras. Om en elev i grundskolan utan giltiga skäl uteblir från skolan ska rektorn se till att elevens vårdnadshavare informeras om frånvaron samma dag. Syftet med denna bestämmelse är enligt förarbetena att minska riskerna för att en elevs frånvaro inte ska fångas upp i ett tidigt skede.¹⁹

2.6 Systemstöd för dokumentation

Borås Stad har upphandlat systemstöd för dokumentation inom grundskolan i enlighet med nedanstående.²⁰

Programmet **Extens** är skolornas administrativa system som hanterar ett antal funktioner såsom elevregister, personalregister, betygsregister, frånvarohantering mm. Extens hanterar dessutom beräkning av fakturaunderlag för barnomsorgsavgifter samt fördelning av skolpeng till friskolor samt kommunala skolor. I systemet finns även modulema Planering och Bedömning samt Omdöme och Utvecklingssamtal. Programmet kan användas i verksamheterna grundskola, grundsärskola, gymnasieskola samt gymnasiesärskola inom friskolor såväl som kommunala skolor.

Programmet **Dexter** är ett Webbgränssnitt av Extens där vissa funktioner finns, anpassade efter vilken användare som nyttjar systemet.

Vårdnadshavare:	Anmäla frånvaro för elev Se betyg och skriftliga omdömen. Se resultat på nationella prov Lägga in schema för barnomsorg
Lärare:	Registrera frånvaro Registrera betyg Skriva in skriftliga omdömen Göra pedagogiska planeringar och bedömningar
Elev:	Se skriftliga omdömen, pedagogiska planeringar och bedömningar Ansöka till gymnasieprogram

¹⁸ Skolverket, Juridisk vägledning – Mer om skolplikt och rätt till utbildning, 2012

¹⁹ Skolförordning (2011:185) 4 kap. 8 § Samt: Skolverket, Juridisk vägledning – mer om frånvaro och ledighet, 2013

²⁰ Mer om systemstöden finns här: <http://www.boras.se/startsidanslankar/etjansterochblanketter/sjalvservice/dexterpingpongochwebb-mail.4.63fbc1fa126f45b1ad7800081099.html>

Extens och Dexter är så kallat integrerade system vilket innebär att information kan importeras/exporteras mellan systemen. Sammantaget får följande målgrupper inom verksamheten stöd av applikationerna:²¹

Lärare/Mentorer/Klassföreståndare

- Elev
- Vårdnadshavare
- Skolledare
- Central administration

Programmet **Ping Pong** är en lärplattform, ett samarbetsverktyg mellan lärare och elever, där lärare kan kommunicera med eleven. I Ping Pong har alla elever och lärare i Borås Stad en inloggning. I Ping Pong finns idag många styrdokument, protokoll från olika skolkonferenser och annat material sparad. Intervjuade tjänstemän menar att det egentligen inte är ett verktyg för att spara styrdokument, men man använder det i brist på annat fungerande system. I Borås Stads Utvecklingsplan för bl.a. grundskoleverksamheten skall ”lärplattformen Ping Pong implementeras i alla skolformer till år 2015/16”.²²

Programmet **Novaschem**, också kallad Skola24, använder Borås Stad som stöd för schemaläggning. Schema som utarbetats i programmet exporteras sedan till Dexter/Extens där det bildar underlag för Dexters funktioner omkring frånvarorapportering m.m.

Inom elevhälsan används **ProReNata** vilket är ett program som innehåller såväl journalföring för elevhälsans medicinska och psykologiska insats, som möjlighet till sammanhållen elevakt där även rektor, specialpedagog och kurator dokumenterar. I systemet är det användarens befattning som styr vilka delar man kommer åt. Gymnasieskolan i Borås Stad har under 2016 beslutat att använda systemets funktioner för journaler och elevakt medan Stadsdelarna endast har beslutat om journalfunktionen av systemet. Andra kommuner som infört ett enhetligt elevaktssystem pekar på att det förenklar administrationen för personal som kan skriva åtgärdsprogram och andra handlingar i elevakten, underlättar för rektor att följa elevvårdsarbetet och ökar säkerheten kring dokumenthanteringen.²³

3 Granskningsresultat

3.1 Dokumenthantering

Dokumenthanteringsplan har fastställts av Stadsdelarna i april 2013. Uppföljning och tillsyn av att dokumenthanteringsplanen följts på respektive skolenhet och centralt vid utvecklingsenheten har inte skett.

Stadsarkivet har vid ett flertal tillfällen påpekat att stadsdelsnämndernas dokumenthanteringsplaner är bristfälliga och inte uppfyller lagkraven. I de delar som berör skolan i planerna föreligger otydligheter främst när det gäller hur dokument ska bevaras och gallras. I stadsdelarna har man varit medvetna om bristerna och ett revideringsarbete har påbörjats. Stadsdelsförvaltningarna har dock tillsammans med Stadsarkivet gjort bedömningen att arbetet inte hinner genomföras innan stadsdelsnämnderna ska upphöra. Arbetet med dokumenthanteringsplaner för de nya nämnderna har inletts.

²¹ Läs mer: <https://www.ist.com/sv/administration-grundskolagymnasieskola>

²² Mer om Ping Pong: <http://pingpong.se/om-ping-pong-ab/>

²³ Se bl.a. <http://docplayer.se/1488751-Digitala-elevakter-vilken-nytta-kan-uppnas-med-digitala-elevakter-pilotprojektet-digitala-elevakter-demonstration-framtiden.html>

Det är enligt Stadsarkivet även nödvändigt att komplettera dokumenthanteringsplanen med centralt fastställda rutiner, tillsammans med mallar, så att man hanterar elevrelaterade ärenden på ett strukturerat och enhetligt sätt i hela kommunen och säkerställer att bestämmelserna i arkivlagen och Borås Stads arkivregler efterlevs. Det saknas bland annat riktlinjer som styr tidsfristen när dokumentation från grundskolan ska levereras till Stadsarkivet samt hur elevdokumentationen ska förvaras och hanteras på ett säkert och skyddat sätt. Situationen nu är att den aktiva hanteringen av elevdokumentation i grundskolan brister. Dokumentationen finns kvar på skolorna, i bästa fall i ett dokumentskåp, i sämsta fall är dokument bortgallrade trots att de inte ska vara det, helt försvunna eller på olika sätt i oordning.

Avsaknaden av tydliga direktiv vid hantering och förvaring av dokumentation har enligt Stadsarkivet lett till att skolor förvarar sin dokumentation på olika sätt varav en del är olämpliga och inte i enlighet med rådande bestämmelser. Bristfällig hantering och förvaring av dokument har exempelvis lett till att dokument förstörts, tappats bort och riskerat att komma i orätta händer. Exempelvis har detta skett vid översvämning i en skola och inbrott i andra skolor.

Stadsarkivet uppger också att man får ta emot samtal från ungdomar som efterfrågar slutbetyg, som inte har skickats till arkivet, efter att de försökt få tag på personal på skolorna. Detta sker främst under sommaren, men är ett återkommande problem när personal vid skolorna inte går att nå. Problemet berör i första hand gymnasieskolan.

Utvecklingsenheten i Borås Stad uppger att man under en längre tid konstaterat att det föreligger brister i hanteringen av elevakter. Vanliga fel är att det saknas en samlad dokumentation hos rektor och att elevhälsans olika funktioner hanterar och förvarar sina dokument separat.

Det i gymnasieskolan använda systemet ProReNata / Elevakt har inte införts i grundskolan av ekonomiska skäl. Intervjuade framhåller att ett samlat systemstöd för hantering av skolan och elevhälsans dokumentation skulle underlätta överlämning av information mellan Borås Stads skolenheter. Informationsöverlämning fungerar bristfälligt idag, vilket uppges bland annat bero på skillnader i hur elevdokumentation upprättas och förvaras.

3.2 Individuella utvecklingsplaner och betyg

Minst en gång per termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas. Vid utvecklingssamtalen ska läraren i en skriftlig, individuell utvecklingsplan (IUP) ge omdömen om elevens kunskapsutveckling och sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd.²⁴

I systemet Dexter finns enligt utvecklingsenheten förutsättningar och upplägg för att kunna föra in allt från elevens utveckling, frånvarorapportering till lärande och resultat. Målsmän ska kunna anmäla, se och följa elevens frånvaro, klasslistor, grupplistor, mentorslistor, liksom elevens studieplan, schema, lärande och resultat i nationella prov. Därutöver ska man ha möjlighet att ta ut IUP och betyg vid huvudmenyn i programmet.

Dexter används i begränsad omfattning och olika mycket. Generellt är skolorna för stadiet 7-9 bättre på att dokumentera IUP systematiskt än skolorna i stadiet 1-6. Det föreligger också skillnader mellan skolorna. Avsaknaden av dokumentation i Dexter behöver inte innebära att dokumentation saknas. Den kan ske på annat sätt vid skolorna. Förhållandet innebär dock att skolan i Borås Stad inte uppnår den målsättning man satt i Utvecklingsplanen för skolan; att skolan erbjuder alla föräldrar att följa det egna barnets utveckling med hjälp av en digital lärplattform.²⁵

²⁴ Skollagen 3 kap 8 §

²⁵ Borås Stad, Utvecklingsplan för grundskolan, 2016

Trots att systemstödet finns och direktiv utfärdats visar granskningen att inrapporteringen av IUP endast sker sporadiskt inom grundskolan och med variation mellan skolenheterna. Den bristande inrapporteringen leder till att det saknas överblick om IUP:ernas förekomst, form och innehåll.

Betyg ska utfärdas från år 6 i grundskolan. Betyg förs enligt tjänstemän på Utvecklingsenheten regelmässigt in i de avsedda systemen, detta då det är en uppgift som begärs in från Skolverket varje termin. Brister föreligger i viss omfattning när det gäller elever som flyttar till Borås, då deras betyg från tidigare skola inte alltid förs in i systemet, vilket medför svårigheter kring de eleverna i kontrollen om de fått undervisningstid i enlighet med läroplanen.

3.3 Åtgärdsprogram

Om lärare konstaterar eller gör bedömningen att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i skolan, ska rektor se till att elevens stödbehov utreds. I första hand ska extra anpassningar göras, om detta inte hjälper så ska rektor efter utredning besluta om att ett åtgärdsprogram ska upprättas. Antalet elever inskrivna i Borås Stads grundskolor (inkl. friskolor) läsåret 2015/2016 var 11 316 st. Den begränsade användningen av datasystem vid upprättande av åtgärdsprogram medför att det inte finns några säkra uppgifter om hur många elever i Borås Stads grundskolor som har åtgärdsprogram.

I Skolinspektionens kartläggning 2015 påvisades att bristerna i stöd till elever med särskilda behov är omfattande och innefattar allt från otillräckliga utredningar, ofullständiga åtgärdsprogram till dålig kunskap om diagnoser och stödbehov. En typ av särskilt stöd där åtgärdsprogram krävs är anpassad studiegång.²⁶ Genomgång av Borås Stads uppgifter i systemet Extens visar att av de 27 elever som vårterminen 2016 hade anpassad studiegång hade fem åtgärdsprogram. Av de 46 elever som kartlagts i AST-projektet (Autismspektrum) av Utvecklingsenheten årskurs 6-8 2015, beräknades 33 elever inte nå gymnasiebehörighet. 21 av dessa elever hade åtgärdsprogram av varierande kvalitet.

Totalt har Borås Stad för läsåret 2014/2015 rapporterat in till Skolverket att man har 310 åtgärdsprogram upprättade i den kommunala skolan. Nedanstående tabell visar jämförande statistik för ett antal kommuner (större städer²⁷), sorterad efter högst procentandel avseende åtgärdsprogram jämfört med antal elever i grundskola på de kommunala enheterna:²⁸

²⁶ Skollagen 3 kap. 9-12 §§

²⁷ Större städer är enligt SKLs kommungruppsindelning kommuner med 50 000-200 000 invånare, samt en tätortsgrad överstigande 70 procent; <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

²⁸ Uppgifter om antalet åtgärdsprogram är hämtade från Skolverkets enhet för utbildningsstatistik, 2016-05-26. Uppgifter om antalet elever i grundskolan ur kommundatabasen KOLADA. Uppgifterna omfattar endast kommunala grundskolor.

Åtgärdsprogram, Större städer enligt SKL:s definition läsåret 2014/15

Skolkommun 2014/15	Åtgärdsprogram	Antal elever kommunal grundskola	Procentuellt antal åtgärds- program
Trollhättan	607	5 366	11,3%
Hässleholm	532	4 773	11,1%
Linköping	1205	12 588	9,6 %
Kristianstad	694	7 577	9,2 %
Karlskrona	372	5 307	7,0 %
Luleå	421	6 236	6,8 %
Halmstad	541	8 254	6,6 %
Helsingborg	658	10 433	6,3 %
Skövde	296	4 929	6,0 %
Södertälje	473	8 074	5,9 %
Lund	562	10 002	5,6 %
Karlstad	383	6 883	5,6 %
Norrköping	611	11 324	5,4 %
Nyköping	237	4 495	5,3 %
Uppsala	839	15 942	5,3 %
Östersund	257	4 934	5,2 %
Örebro	549	11 507	4,8 %
Örnsköldsvik	249	5 242	4,8 %
Västerås	521	10 974	4,7 %
Kalmar	260	5 510	4,7 %
Varberg	252	5 756	4,4 %
Skellefteå	281	6 942	4,0 %
Eskilstuna	347	8 685	4,0 %
Jönköping	425	11 634	3,7 %
Umeå	346	9 609	3,6 %
Uddevalla	155	4 730	3,3 %
Borås	310	9 385	3,3 %
Gävle	235	7 679	3,1 %
Sundsvall	240	7 893	3,0 %
Växjö	219	8 144	2,7 %
Medel	436	8027	5,4 %

Tabell 1: Åtgärdsprogram i Borås och kommungruppen Större städer läsåret 2014/15

I tabellen framgår att Borås Stad procentuellt sett har den fjärde lägsta andelen åtgärdsprogram i jämförelse med större städer. Åtgärdsprogrammen (310 st) är en totalsiffra för hela den kommunala grundskolan. Sätter man detta i relation till antalet elever som ej uppnått gymnasiebehörighet (år 2015), 16,2 % av niondeklassarna eller elever som inte nått målen i alla ämnen, 24,5%, indikerar detta att endast en mindre del av de elever som riskerar att inte nå kunskapskraven i grundskolan har ett utarbetat åtgärdsprogram.

I den undersökning av åtgärdsprogram som utförts av Utvecklingsenheten under vårterminen 2016 konstateras att av de 120 elever som inte hade gymnasiebehörighet (nyanlända ej medräknade) hade 11 åtgärdsprogram. 18 av eleverna i nionde klass hade anpassad studiegång enligt betygsunderlaget, men endast en av dessa hade ett åtgärdsprogram.

Utvecklingsenheten har genomfört en kartläggning av åtgärdsprogrammets innehåll, utseende och kvalitet. Denna visar att åtgärdsprogrammen är av mycket skiftande karaktär – alltifrån bra och

utförligt skrivna till att vara otillräckliga angående innehåll och kvalitet. Mallarna som användes var också olika. Grundskolorna i Borås Stad saknar enhetliga riktlinjer för när Åtgärdsprogram ska upprättas och hur de ska utformas. Färdiga mallar för åtgärdsprogram finns hos skolverket²⁹, men de används inte på något genomgripande sätt i Borås Stads grundskolor. Vidare saknas beslut om riktlinjer för i vilket systemstöd åtgärdsprogram ska rapporteras in i, och följderna blir att skolenheterna hanterar åtgärdsprogrammen olika och att upprättade åtgärdsprogram ofta inte förs in i något systemstöd alls.

Vid intervjuer uppgavs också att skolor inte rapporterar barn i behov av särskilt stöd eftersom man anser att det inte leder till någon skillnad för dem, varken gällande utökade resurser eller uppmärksammande av ledningen i form av utformning av åtgärdsprogram.

Förvaringen av åtgärdsprogram och elevakter skiljer sig åt enligt Utvecklingsenhetens kartläggning; hängmappar i arkivskåp, inlåsta pärmar, förvaring hos rektor eller hos specialpedagog, med olika sortering av dem. Det förekommer att akterna är tomma och att skolorna inte vet var dokumenten förvaras.

Det har under de senaste åren hänt mycket omkring åtgärdsprogram och övrig skoldokumentation, menar de intervjuade. Det som just nu är aktuellt är att på olika sätt försöka minska dokumentationsuppgifterna för lärare och skolpersonal, en utveckling som även drivs på nationell nivå. I samband med att den nya skollagen kom 2011 upprättade Borås Stad åtgärdsprogram så fort man vidtog minsta åtgärd i skolan, ofta utan ett relevant innehåll som hade praktisk betydelse för arbetet med elevens utveckling. De intervjuade menar att pendeln under de senaste åren har slagit över åt andra hållet och att situationen gått från att man tidigare upprättade åtgärdsprogram som inte behövdes till att åtgärdsprogram som behövs inte upprättas fullt ut.

3.4 Likabehandlingsplan och åtgärder mot kränkande behandling

Likabehandlingsplan mot kränkande behandling, diskriminering, mobbing och övriga trakasserier upprättas på de flesta skolor i Borås Stad, men någon systematisk kartläggning, insamling och bedömning av dessa har inte skett.

Enligt intervjuer med utvecklingsenheten samt avstämning med stadsdelarnas nämndsekreterare anmäls sedan november 2015 löpande förekomst av kränkande behandling från skolenheterna till huvudmannen (stadsdelsnämnden). Likabehandlingsplaner rapporteras eller anmäls enligt uppgift inte till huvudmannen.

²⁹ Skolverket, Allmänna råd med kommentarer, arbete med extra anpassningar särskilt stöd och åtgärdsprogram, 2014: Bilaga 2.

Stadsdelsnämnderna får varje månad en rapportering av hur många incidenter i grundskolan som är under utredning samt är avslutade gällande kränkande behandling. Antalet inrapporterade utredningar fördelat per Stadsdel redovisas i tabellen nedan:

Beslut om utredning vid kränkande behandling, grundskola	Stadsdel		
	Väster	Öster	Norr
201511–201606			
Totalt antal påbörjade utredningar	19	24	162
Totalt antal avslutade utredningar	2	0	24
Totalt antal uppföljningar av utredningar	0	2	1
Summa:	21	26	187

Tabell 2: Anmälda beslut om utredning vid kränkande behandling

Utifrån de inrapporterade uppgifterna kan konstateras att det föreligger stor skillnad mellan stadsdelarna i antalet inrapporterade incidenter om kränkande behandling.

3.5 Frånvaro

Borås Stad beslutade på Kommungemensamt LSG 2014-09-26 att alla skolor ska registrera frånvaro i systemet Dexter till skolstarten HT 2015. Utöver detta bör kvittering av frånvaro ske för minst 95 % av lektionerna för att säkerställa att frånvarostatistiken är korrekt. Syftet är att tidigt kunna uppmärksamma elever med oroande frånvaro för att kunna sätta in åtgärder och därmed i en förlängning öka möjligheterna att elever blir behöriga till gymnasiet.

Det är tre digitala system som behöver användas för att skolorna och huvudmannen ska kunna få ut rätt frånvarostatistik.³⁰ Detta medför att flera personer behöver göra olika delar i olika digitala system. Rektor eller den som rektor har delegerat uppdraget till behöver lägga in schema i Novaschem. Rektor behöver vidare följa upp att lärarna kvitterar sina lektioner, och kan göra detta i både Dexter och Extens (via IST-analys). Administrativ personal som har behörighet och kunskaper lägger in undervisningsgrupper i Extens. Detta behöver kontinuerligt ändras bland annat beroende på att elever och pedagoger börjar och slutar. Kommungemensam administration läser därefter in schema varje termin samt vid behov. Oftast behöver detta göras flera gånger per termin. Pedagogerna kvitterar frånvaron för varje lektion i Dexter med hjälp av Ipad eller dator enligt en gemensam rutin.

³⁰ Extens, Dexter och Novaschem.

I tabellen nedan redovisas vilka skolor som inte läst in sitt schema i Dexter, och därmed inte kan frånvaroregistrera i programmet:

Schema inläst i Dexter, Borås Stad 2016

Vårterminen 2016	
Schema inläst i Dexter	Schema ej inläst i Dexter
Norr	
Asklandaskolan (ej ämnen)	Bergdalskolan
Bredaredskolan	
Borgstenaskolan	
Engelbrektskolan	
Fristadskolan	
Gula skolan	
Sjöboskolan	
Sparsörskolan	
Erikslundskolan (högstadiet)	
Öster	
Aplaredskolan (ramtider)	Rångedalaskolan
Bodaskolan (högstadiet)	
Dalsjöskolan	
Dannikeskolan	
Gånghesterskolan (ramtider)	
Kerstingårdskolan	
Myråskolan	
Målsrydskolan	
Ekarängskolan	
Fjärdingskolan	
Trandaredskolan	
Tummarpskolan	
Äsperedskolan	
Väster	
Daltorpskolan	Svedjeskolan
Särlaskolan	Kristinebergskolan
Sandgårdskolan	Kinnarummaskolan
Viskaforsskolan	Svaneholmskolan
Hestra Midgårdskolan	Sjömarkensskolan
Sandaredskolan	Byttorpskolan
Sandhultskolan	

Tabell 3: Schema inläst och ej inläst i Dexter, kommunala grundskolor i Borås Stad, vårterminen 2016

I den senaste rapporten från Skolutvecklingskonferensen (SKUT) – frånvaroregistrering sammanställd av Kommungemensam förskola och skola, finns en redovisning över hur långt Borås Stads skolor kommit i arbetet gällande frånvaroregistrering. I Rapporten redovisas frånvarorapporteringen totalt sett för Borås Stad höstterminen 2016 gällande lärare i grundskolans kvittering av frånvaro som har schemat inläst i Dexter. I Rapporten framgår att kvitteringstiden behöver ökas på ett femtontal skolor utöver de åtta som ej har läst in schemat i Dexter och därför inte kan kvittera tiden. Statusen på kvitteringstiden är olika på olika skolor, där några lärare kvitterar all frånvaro medan andra inte använder systemet alls.³¹

I tabellen ovan framgår att ett flertal skolor (8 st) inte följer beslutade anvisningar om att ha schema inläst i Extens/Dexter, som är en förutsättning för att beslutat systemstöd för frånvaro ska fungera. Vidare har flera skolor (15 st) behov av att förbättra pedagogernas kvittering av lektioner i systemet. Detta medför att sammantaget 23 av 37 skolor (62 %) inte fullt ut efterlever fattade beslut om frånvarorapportering i Borås Stads grundskolor.

En av orsakerna till olikheterna mellan skolorna uppges vara att de tre stadsdelarna har olika timplaner, vilket försvårar en central administrativ hantering av systemen. Därutöver vill vissa skolor inte lägga in timmar i schemaprogrammet, utan bara arbetspass. Enligt skollagen är elever garanterade ett visst antal undervisningstimmar i varje ämne under sin grundskoletid.³² Om det inte finns ämnesscheman går det inte att få fram hur mycket undervisning varje enskild elev har erbjudits i respektive ämne.

I intervjuer framkommer att en av orsakerna till att schemainläsning och frånvarorapportering inte fungerar fullt ut i Borås Stad är att vissa skolor och lärare inte hörsammar beslut och regler, och att uppföljning inte säkerställs.

4 Stadsrevisionens bedömningar

Stadsrevisionen har granskat om elevdokumentation inom grundskolan är ändamålsenlig. Utgångspunkten för en bedömning av ändamålsenligheten är om dokumentationen och dokumenthanteringen uppnår kraven i lagstiftning och lokala beslut.

Stadsrevisionen noterar att dokumentationskraven i skolan har ökat över tid, och att dokumentationen kring eleverna inte sällan uppfattas som svår att hantera av skolans personal. Delvis ses den också som en del av en ökad administrativ belastning. Det ligger utanför granskningens område att bedöma om dokumentationskraven är för höga och/eller onödiga, i stället fokuserar de revisionella bedömningarna på måluppfyllelse och regelefterlevnad. Samtidigt är vi medvetna om att överadministration riskerar att inte gagna eleverna och kan förfela sitt syfte. En bedömning är med dessa utgångspunkter att en strävan – inte minst för den nya grundskolenämnden – måste vara att säkerställa att dokumentationen blir så effektiv/arbetsbesparande som möjligt samtidigt som den följer krav från lagstiftning och regler och därmed är ändamålsenlig.

Som det ser ut idag används inte de system som står till buds fullt ut, och det råder stora skillnader i olika avseenden. Ett enhetligt användande av systemstöd kräver styrning och uppföljning, men inte sällan också att brukarna initialt investerar tid och ekonomiska resurser för att komma igång med dokumentationen, mot att man i fortvarigheten i gengäld kan få ett effektivt och enhetligt system. Grundfrågan för en sådan utvecklingsprocess bör vara; Gör grundskolan rätt saker gällande dokumentation kring eleven på rätt sätt?

³¹ Borås Stad; Rapport från SKUT, Utvecklingsenheten 2016-03-02

³² En sammanställning av det antal timmar som läroplan (Lgr 11) anger att varje elev har rätt till finns här: <http://www.skolverket.se/laropla-ner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/timplan/timplan-for-grundskolan-1.159242>.

Stadsrevisionen bedömer att dokumentation av **Individuella utvecklingsplaner** (IUP) inte är ändamålsenlig. Tydliga rutiner för användandet av systemstöd saknas, uppföljningen brister, och förvaringen av dokumenten är 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.

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

Stadsrevisionen bedömer att dokumentationen av **Åtgärdsprogram** för elever i behov av särskilt stöd är bristfällig. Det föreligger stora skillnader mellan skolorna i åtgärdsprogrammets form och innehåll, när de upprättas, och hur inrapportering i befintliga system genomförs. Enhetliga riktlinjer för när åtgärdsprogram ska upprättas och utformas saknas. Bristerna medför risker för att elever i behov av särskilt stöd inte får sina behov tillgodosedda och att arbetet med de behov som faktiskt konstateras inte dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt. Bristerna medför även att relevant information saknas på övergripande nivå, vilket medför risker för bristande underlag för strategiska beslut.

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 bedömer att systemstödet för frånvarorapportering är ändamålsenligt och att det finns riktlinjer och beslut om hur frånvarorapporteringen ska skötas. Riktlinjerna följs dock inte fullt ut, och systemstödet utnyttjas inte optimalt. Stadsrevisionens bedömning är att avvikelserna till största delen kan hänföras till brister i styrning och ledning när skolenheter och pedagoger inte hör samman regler och beslut. Stadsrevisionen bedömer vidare att bristerna i frånvarorapporteringen medför att Borås Stad inte på ett enhetligt sätt kan kontrollera och säkerställa att varje elev får det antal undervisningstimmar i varje ämne som den har rätt till och att frånvarorapporteringen inte kan vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet på de skolor som uppvisar brister eller för grundskolan som helhet. Det signalsystem som frånvarorapporteringen kan utgöra för att tidigt upptäcka hög eller problematisk skolfrånvaro fungerar inte systematiskt i stadens alla grundskolor.

Flertalet grundskolor i Borås Stad har en aktuell **likabehandlingsplan** och ändamålsenliga rutiner för rapportering/anmälan av incidenter till huvudmannen (nämnden). Granskningen visar dock på stora skillnader i antalet anmälda beslut om utredning vid kränkande behandling. Stadsrevisionens bedömning är att utredning, uppföljning och avslutande av utredning gällande kränkande behandling bedrivs och rapporteras olika inom Stadsdelsnämndernas ansvarsområden, och att detta medför en risk för att arbetet med att förebygga och förhindra kränkande behandling ser olika ut i stadens skolor.

Stadsrevisionen bedömer att det föreligger betydande brister när det gäller grundskolans **dokumenthantering**, dvs. hur upprättad dokumentation i grundskolan hanteras och förvaras. Handlingar förvaras inte ändamålsenligt, skolenheterna saknar överblick och kontroll över var upprättade handlingar finns, överlämning till Arkivmyndigheten (Borås Stads stadsarkiv) och gallring fungerar inte tillfredsställande. Bristerna i dokumenthanteringen innebär en risk för att informationsöverlämning om enskilda elevers kunskaper brister.

Enligt ovan bedömer Stadsrevisionen att det finns ett ändamålsenligt **systemstöd** men att systemen inte används optimalt. Riktlinjer, rutiner och manualer är inte upprättade för alla program, och det framgår inte tydligt vilket system som respektive skola ska göra vad i. Det har också varit möjligt för skolor att avstå från att använda system. Sammantaget äventyrar detta effektiviteten och säkerheten utifrån elevernas perspektiv.

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att grundskolans elevdokumentation har betydande brister, både när det gäller att uppfylla dokumentationskrav och när det gäller förvaring och hantering av dokument. Systemstöd finns men används inte optimalt. Uppföljning av följsamheten mot lagstiftningens krav och lokala beslut är otillräcklig.

Ola Sabel
revisionschef
certifierad kommunal revisor

Anna Sandström
granskningsledare
certifierad kommunal revisor

4. Källor

Borås Stad; Riktlinjer för skolledning, 2014

Borås Stad; Instruktion för rektor, 2014

Borås Stad; Protokoll LSG - kommungemensam skola 2014-09-26 § 12

Borås Stad; Systematiskt kvalitetsarbete Kommungemensam förskola och skola, Utvecklingsenheten, 2015

Borås Stad; Utvecklingsplan för grundskolan, 2016

Borås Stad; Rapport från SKUT, Utvecklingsenheten 2016-03-02

Skolverkets Allmänna råd; Planering och genomförande av undervisningen för grundskolan m.fl., 2011

Skolverket; Allmänna råd med kommentarer om Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet, 2012

Skolverket; Allmänna råd med kommentarer – Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen, 2013

Skolverket; IUP-processen, Skriftliga omdömen i grundskolans individuella utvecklingsplaner, 2009

Skolverket, Allmänna råd med kommentarer, arbete med extra anpassningar särskilt stöd och åtgärdsprogram, 2014

Skolverket; Juridisk vägledning – Mer om elevers rätt till kunskap, extra anpassningar och särskilt stöd, 2015

Skolverket; PM Dnr 2015:01 339

Skolverket; Juridisk vägledning – Mer om skolplikt och rätt till utbildning, 2012

Skolverket; Juridisk vägledning – Mer om frånvaro och ledighet, 2013

Skolverket, Enheten för utbildningsstatistik; Antal åtgärdsprogram i större städer, 2016-05-26

Skolverket; Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, 2011 (rev. 2016)

Lagar och förordningar

Arkivlag (1990:782)

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Skollag (2010:800)

Skolförordningen (SFS 2011:185)

Skolförordningen (SkolFS 2014:40)

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Diskrimineringslagen (2008:567)

Förvaltningslag (1986:223)

Internetkällor

En sammanställning av det antal timmar i läroplan (Lgr 11): <http://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/timplan/timplan-for-grundskolan-1.159242>

För mer information om betyg: <http://www.skolverket.se/bedomning/betyg>

Mer information om Borås Stads digitala systemstöd i skolan: Mer om systemstöden finns här: <http://www.boras.se/startsidanslankar/etjansterochblanketter/sjalvservice/dexterpingpongochwebbmail.4.63fbc1fa126f45b1ad7800081099.html>

Mer information om Borås Stads systemstöds målgrupper (från systemleverantör): <https://www.ist.com/sv/administration-grundskolagymnasieskola>

Mer om Ping Pong: <http://pingpong.se/om-ping-pong-ab/>

Mer om enhetlig/sammanhållen elektronisk elev-akt: <http://docplayer.se/1488751-Digitala-elevakter-vilken-nytta-kan-uppnas-med-digitala-elevakter-pilotprojektet-digitala-elevakter-demonstration-framtiden.html>

SKL – större städer: <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

Intervjuer

Intervju med Utvecklingsenheten - SDF Norr (5 personer)	2016-05 - 2016-09
Intervju med områdeschef	2016-09
Intervju med Stadsarkivet	2016-09
Intervju med systemförvaltare för de olika systemen	2016-05 - 2016-10



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57 E-POST revisionskontoret@boras.se
INTERNET boras.se/revisionskontoret