



Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

2022-12-13

Så kommunicerar vi våra granskningar

Varje år publicerar stadsrevisionen i Göteborgs Stad sina granskningsresultat på följande sätt:

Publikation	Innehåll
Revisionsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av nämnderna. I redogörelserna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Revisionsberättelse	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse per nämnd. I berättelserna uttalar de sig om nämndernas verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.
Granskningsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av bolagen. I redogörelserna framgår iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Granskningsrapport	Lekmannarevisorerna upprättar en granskningsrapport per bolag. I rapporterna uttalar sig lekmannarevisorerna om bolagen har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.
Revisionsrapport	Här presenterar stadsrevisionen särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och/eller bolag – så kallade projektgranskningar. I rapporterna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Rapportsammandrag	I rapportsammandragen sammanfattar stadsrevisionen sina revisionsrapporter.
Revisionsberättelse för Göteborgs Stad	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse som omfattar kommunens samlade verksamhet. Berättelsen innehåller uttalanden i ansvarsfrågan samt uttalanden om Göteborgs Stads årsredovisning och resultat.
Årsredogörelse	Årsredogörelsen upprättas av stadsrevisionen och innehåller en beskrivning och sammanfattning av de genomförda granskningarna under året.

December 2022

Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Diarienummer: 0221/22

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisorer: Ulrika Foss Rudbeck (projektledare) och Lovisa Varenius

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Granskningens utgångspunkter	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	7
2.2	Avgränsningar	7
2.3	Revisionskriterier	7
2.4	Metod	8
3	Bakgrund om skolformerna	9
3.1	Grundsärskolan	9
3.2	Gymnasiesärskolan	9
3.3	Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning	10
4	Bedömningar och iakttagelser	12
4.1	Alla elever ges inte förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling	12
4.2	Bristande bedömning och dokumentation av elevers kunskaper ..	15
4.3	Bristande uppföljning av elevernas kunskapsresultat	19
4.4	Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls inte fullt ut enligt skolförfattningarna	22
4.5	Arbetet med elevernas ingång till studier i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning kan utvecklas	23
5	Sammanfattande bedömning	25
6	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	27

1 Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens, utbildningsnämndens och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämndernas verksamheter avseende grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Fokus har varit på nämndernas arbete för ökad måluppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget.

Granskningen visar att störst brister finns inom grundsärskolan. Vi bedömer att grundskolenämnden inte har säkerställt att grundsärskolans verksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att arbetet för ökad måluppfyllelse för eleverna måste utvecklas. Alla elever har inte fått den undervisning och det stöd de har rätt till. Det var också stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper vilket riskerar att äventyra elevernas rättssäkerhet. Bristerna inom grundsärskolan är både omfattande och mycket allvarliga, särskilt med tanke på eleverna tillhör en målgrupp som inte har samma förutsättningar som andra i samhället att hävda sina rättigheter. Vi noterar dock att det pågår olika utvecklingsprojekt inom grundsärskolan. Nämnden har också beslutat om principer för en ny skolenhetsorganisation där målet är att kvaliteten, likvärdigheten och rättssäkerheten ska öka.

Utbildningsnämnden har säkerställt att gymnasiesärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt enligt vår bedömning. När det gäller kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning bedrivs denna i huvudsak på ett ändamålsenligt sätt, men vi ser att utbildningsnämnden kan utveckla arbetet för ökad måluppfyllelse för eleverna.

Slutligen bedömer vi att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning inte tillhandahållit kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning fullt ut enligt skolförfattningarna. Något som vi dessutom har uppmärksammat i granskningen är att det finns hinder för målgruppen att studera i vuxen ålder på grund av problem med studiefinansieringen.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar vi åtta rekommendationer till nämnderna. Vilka de är framgår på sidorna 25–26.

2 Granskningens utgångspunkter

Enligt skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Oavsett skolform ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande. De ska utifrån sina egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan är till för elever som på grund av en intellektuell funktionsnedsättning, eller en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av en hjärnskada, bedömts inte kunna nå kunskapskraven i grundskolan och gymnasieskolan. För vuxna med intellektuell funktionsnedsättning finns kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.¹ Skolorna har egna läroplaner, kursplaner samt ämnes- och ämnesområdesplaner.

För nämnda skolformer saknas nationell uppföljning av elevernas kunskapsresultat. Granskningar av skolformerna visar att omsorgsuppdraget länge varit dominerande och att det i vissa fall behövs mer fokus på kunskapsuppdraget. Elever som riskerar att inte nå kunskapskraven får inte stöd i den utsträckning som de skulle behöva.² Statistik från Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskningar av skolformerna visar att den vanligaste bristen rör styrning och utveckling av utbildningen, i det ingår bristande uppföljning av kunskapsresultat.³

Av nämndernas uppföljningar av skolformerna framgår att det finns svårigheter att följa upp och bedöma elevernas måluppfyllelse. Andra utmaningar handlar om lärar- och lokalbrist. För att vara behörig att undervisa i skolformerna krävs som huvudregel en lärarexamen och en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning. Det råder stor brist på behöriga lärare, både nationellt och lokalt, vilket innebär risk att eleverna inte får den undervisning de har rätt till. I Göteborg ökar också antalet elever kraftigt, främst i grundsärskolan men även i gymnasiesärskolan, vilket innebär risk för lokalbrist.

¹ I skollagen används fortfarande begreppet utvecklingsstörning. Det upplevs som omodernt och ibland kränkande. Riksdagen har beslutat att det från och med den 2 juli 2023 ska ersättas med begreppet intellektuell funktionsnedsättning. Samtidigt ska skolformerna byta namn till anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning på grundläggande nivå respektive gymnasial nivå. Benämningen träningskola tas bort. I rapporten har vi valt att använda begreppet intellektuell funktionsnedsättning (undantag är när vi direkt hänvisar till skrivningar i lagtext), detta eftersom det redan är ett etablerat begrepp och används officiellt av olika myndigheter. Däremot har vi valt att använda de skolformsnamn som gäller vid tiden för granskningen.

² Riksrevisionen (2019:13) *Grundsärskolans kunskapsuppdrag – styrning, stöd och uppföljning.*, SOU (2021:11) *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

³ Skolinspektionen (2016) *Integrerade elever, undervisningssituationen för elever som är mottagna i grundsärskolan och får sin undervisning i grundskolan*, Skolinspektionen (2017) *Särskild utbildning för vuxna, riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund*, Skolinspektionen (2020) *Undervisningen i grundsärskolan – med särskilt fokus på årskurserna 6–9.*

För vuxna elever med intellektuell funktionsnedsättning är utmaningen den motsatta, här har antalet elever i Göteborg minskat kraftigt de senaste åren. Enligt skollagen ska kommunen aktivt verka för att nå och motivera målgruppen att studera.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämndernas verksamheter avseende grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Fokus är på nämndernas arbete för ökad måluppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget. Med ändamålsenlighet avses att verksamheten bedrivs i enlighet med lag, förordning, allmänna råd, stödmaterial och interna styrdokument. Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor.

För grundskolenämnden och utbildningsnämnden:

1. Har nämnderna säkerställt att eleverna ges förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling?
2. Har nämnderna säkerställt att bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper sker på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har nämnderna ändamålsenliga sätt för att följa upp elevernas kunskapsresultat och vid behov vidta åtgärder för att öka måluppfyllelsen?

För nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning:

4. Har nämnden säkerställt att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls enligt skolförfattningarna?
5. Bedriver nämnden ett ändamålsenligt arbete avseende elevernas ingång till studier (information, rekrytering, individuella studieplaner)?

2.2 Avgränsningar

Granskningen syftar inte till att bedöma om betygsättningen är rättvis och likvärdig eller om reglerna för vem som får besluta om betyg följs. Granskningen syftar inte heller till att bedöma om reglerna kring vägledning, ansökan, antagning och mottagning vid kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning följs.

2.3 Revisionskriterier

I granskningen används följande revisionskriterier:

- skollagen (2010:800): 1 kap. 3–4 §§, 2 kap. 8, 13 §§, 3 kap. 2–3, 5, 7, 9, 14, 18–20 §§, 4 kap. 3–7 §§, 7 kap. 9 §, 11 kap. 2–3, 5, 15–17, 19 §§, 18 kap. 2, 8, 20, 22–23, 26–27 §§, 19 kap. 26–27 §§, 20 kap. 2–4, 8, 9–11, 16–17, 19–20, 35–36, 39, 44–45 §§

- kommunallagen (2017:725): 6 kap. 6 §
- förordning om läroplan för grundsärskolan (SKOLFS 2022:11), förordning (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan, förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildning: avsnitten bedömning och betyg
- skolförordningen (2011:185): 6 kap. 10 § och 10 kap. 11 §, gymnasieförordningen (2010:2039): 1 kap. 7 § och 8 kap. 8 §, förordning (2011:1108) om vuxenutbildning: 2 kap. 2, 16–17, 19, 21–22, 25 §§ och 4 kap. 6–7, 11, 25 §§
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:123) om betygskatalog 3–15 §§, Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2012:8) om betygskatalog för vuxenutbildning 3–8, 12–14 §§
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:424) om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen, Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet, Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram
- Skolverkets stödmaterial (2016) om integrerade elever, Skolverkets stödmaterial (2017) om den skriftliga individuella studieplanen, Skolverkets stödmaterial om den individuella studieplanen inom gymnasiesärskolan, Skolverkets stödmaterial (2013) om individuell studieplan inom vuxenutbildningen

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer på skolenhets- och förvaltningsnivå samt dokumentgranskning. Stickprov har tagits på individuella utvecklingsplaner, individuella studieplaner och åtgärdsprogram.

Nio skolenheter har ingått i granskningen. Sex i grundsärskolan, två i gymnasiesärskolan och den skolenhet som finns i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

3 Bakgrund om skolformerna

Nedan följer en kort beskrivning av skolformerna och hur de är organiserade i Göteborgs Stad.

3.1 Grundsärskolan

Grundsärskolan ska ge eleverna en för dem anpassad utbildning som ger kunskaper och värden. Den ska bidra till personlig utveckling, förbereda eleverna för aktiva livsval och ligga till grund för fortsatt utbildning. Eleverna kan gå i en särskoleklass, eller vara integrerade i en ordinarie grundskoleklass men följa grundsärskolans läroplan. Eleverna i grundsärskolan läser antingen ämnen eller ämnesområden, eller en kombination av dessa. Utbildningen kan också omfatta ämnen enligt grundskolans kursplaner. Det är elever som bedöms inte kunna tillgodogöra sig undervisningen i grundsärskolans ämnen som läser ämnesområden.

Grundskolenämnden är huvudman för grundsärskolan. Det finns 33 kommunala grundsärskolor i Göteborg. Nedanstående tabell visar antal elever i Göteborgs kommunala grundsärskolor läsåren 2018/19–2021/22, samt andel elever som läser ämnesområden och andel elever integrerade i grundskolan.

År	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Antal elever	570	663	777	802
Andel elever inriktning ämnesområdet	44 %	31 %	42 %	48 %
Andel integrerade elever	8 %	7 %	10 %	12 %

Källa: Skolverket, oktober 2021

Som framgår ovan har antalet elever ökat varje läsår. Enligt nämndens egna uppgifter har antalet elever ökat till 835 under hösten 2022. Jämfört med riket är det en större andel elever i Göteborg som läser inriktning ämnesområden (38 procent av eleverna i riket läsåret 2021/22).

Av Skolverkets statistik för läsåret 2021/22 framgår att 80 procent av lärarna i de kommunala grundsärskolorna i Göteborg har en lärarexamen, 20 procent av dem har även en speciallärarexamen. Motsvarande siffror för riket var 84 respektive 27 procent. Det råder stor variation i behörigheten mellan skolorna. Som lägst har 55 procent av lärarna en lärarexamen och 5 procent en speciallärarexamen. Av statistiken framgår också att många lärare med lärarexamen undervisar i ämnen/ämnesområden de inte är behöriga i. Enligt nämndens delårsrapport per augusti 2022 är grundsärskolan den skolform med lägst andel behöriga lärare i förvaltningen.

3.2 Gymnasiesärskolan

Gymnasiesärskolan ska ge eleverna en god grund för yrkesliv och fortsatta studier, personlig utveckling och deltagande i samhället. En elev i gymnasiesärskolan kan

antingen gå ett nationellt program eller ett individuellt program. Utbildningen är fyraårig. Det finns nio nationella program som innehåller ämnen indelade i kurser. De ska alla förbereda eleverna för ett yrkesliv. De individuella programmen är till för de elever som inte har förutsättningar att följa undervisningen på ett nationellt program. Det finns sex ämnesområden på de individuella programmen.

Utbildningsnämnden är huvudman för gymnasiesärskolan. Det finns sju kommunala gymnasiesärskolor i Göteborg. Nedanstående tabell visar antal elever i Göteborgs kommunala gymnasiesärskolor läsåren 2018/19–2021/22, samt andel elever som går på individuella program.

År	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Antal elever	299	307	308	320
Andel elever individuella program	48 %	52 %	50 %	50 %

Källa: Skolverket, oktober 2021

Som framgår ovan har antalet elever ökat något varje läsår. Störst ökning har skett inför läsåret 2022/23, enligt nämndens egna uppgifter har antalet elever ökat till 360 elever. Det är framför allt antalet elever på individuella program som ökat.

Av Skolverkets statistik för läsåret 2021/22 framgår att 81 procent av lärarna i de kommunala gymnasiesärskolorna i Göteborg har en lärarexamen, 31 procent av dem har även en speciallärarexamen.⁴ Motsvarande siffror för riket var 80 respektive 26 procent. Det råder stor variation i behörigheten mellan skolorna. Som lägst har 44 procent av lärarna en lärarexamen och 7 procent en speciallärarexamen. Även behörigheten per ämne/ämnesområde varierar stort. Av statistiken framgår också att många lärare med lärarexamen undervisar i ämnen de inte är behöriga i.

3.3 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning

Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska ge eleverna möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens för att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling. Utbildningen finns på grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå motsvarar den grundsärskolan och elever läser ämnen och/eller ämnesområden. På gymnasial nivå motsvarar den nationella program på gymnasiesärskolan. Eleverna kan kombinera de olika nivåerna, samt även läsa kurser inom kommunal vuxenutbildning.

Ansvar för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning är i Göteborgs Stad delat mellan nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning och utbildningsnämnden. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har övergripande ansvar för strategisk planering av utbildningen och att den tillhandahålls enligt

⁴ För yrkeslärare i gymnasiesärskolan gäller samma behörighet som för att undervisa i gymnasieskolan i yrkesämnen.

skolförfattningarna. Likaså har nämnden ansvar för elevernas ingång till studier (information, rekrytering, vägledning, upprättande av individuella studieplaner och antagning av elever). Nämnden ska fördela resurser till utbildningsnämnden som sedan år 2018 har i uppdrag att utföra all utbildning.⁵ Utbildningen finns på en skola.

Nedanstående tabell visar antal elever i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning i Göteborg under åren 2018–2021, samt andel elever på grundläggande respektive gymnasial nivå.

År	2018	2019	2020	2021
Antal elever	103	101	105	83
Andel elever grundläggande nivå (ämnesområden)	0 %	0 %	14 %	11 %
Andel elever grundläggande nivå (ämnen)	50 %	54 %	30 %	31 %
Andel elever gymnasial nivå	58 %	57 %	67 %	64 %

Källa: Skolverket, oktober 2021 (Orsaken till att andelarna summerar till över 100 procent är för att det finns elever som läser i mer än en nivå.)

Som framgår ovan har det varit runt 100 elever under åren 2018–2020. Under 2021 minskade antalet elever kraftigt. Enligt uppgift från utbildningsförvaltningen har antalet elever under hösten 2022 ökat något, men de uppger också att varje elev nu läser generellt färre poäng då andelen elever som läser yrkesutbildning har minskat. Det innebär att ekonomiskt har omsättningen minskat med cirka 15 procent mellan år 2021 och 2022.

Av Skolverkets statistik och utbildningsnämndens uppgifter för läsåret 2021/22 framgår att 100 procent av lärarna i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning har en lärarexamen, 20 procent av dem har även en speciallärarexamen. Motsvarande siffror för riket var 89 respektive 11 procent.

⁵ Se reglementena för respektive nämnd. På förvaltningsnivå och rektorsnivå har överenskommelser träffats mellan de olika förvaltningarna om hur ansvarsfördelningen mellan nämnderna praktiskt ska hanteras i verksamheten.

4 Bedömningar och iakttagelser

I det här avsnittet redovisas de bedömningar och iakttagelser som vi gjort med anledning av granskningen. Avsnittet är uppdelat utifrån revisionsfrågorna. Under varje revisionsfråga redovisar vi först stadsrevisionens bedömning åtföljt av rekommendationer. Därefter redogör vi för våra iakttagelser.

4.1 Alla elever ges inte förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att grundskolenämnden inte har ett ändamålsenligt arbete för att ge alla elever i grundsärskolan förutsättningar att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Det handlar om att alla elever inte får den undervisning de har rätt till, samt att extra anpassningar och särskilt stöd inte ges till alla elever som har behov av det. Utbildningsnämnden å andra sidan har ett ändamålsenligt arbete för att ge eleverna i gymnasiesärskolan dessa förutsättningar, men vi ser att arbetet i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning kan utvecklas.

Vid en av granskade skolenheter i grundsärskolan hittade vi omfattande brister där endast 20 procent av den läroleda undervisningen har kunnat genomföras. Bristerna har dessutom pågått och varit kända under en längre tid. Detta ser vi allvarligt på. Alla integrerade elever (elever som är mottagna i grundsärskolan men som får sin undervisning i grundskolan) får inte heller den läroleda undervisning de har rätt till. Det förekommer att en stor del av elevernas undervisning genomförs av elevassistenter utanför klassrummet. Vi bedömer att det därmed finns en risk att integrering endast blir en placering av elever.

Elever som riskerar att inte nå de betygskriterier eller kriterier för kunskaper som minst ska uppfyllas ska skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar. Vår bedömning är att det i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning inte finns ett systematiskt arbete med detta. Störst brister finns återigen i grundsärskolan. Vi bedömer vidare att grundskolenämnden inte har ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa att elever i grundsärskolan som är i behov av särskilt stöd får det.

Mot bakgrund av identifierade brister lämnar vi följande rekommendationer till grundskolenämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det.

4.1.2 Iakttagelser till grund för bedömning

4.1.2.1 Alla elever i grundsärskolan får inte den undervisning de har rätt till

Undervisning definieras i skollagen som en målstyrd process som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.

En av skolenheterna i grundsärskolan har haft stora problem med frånvaro hos personalen. Av rektorns nulägesanalys inför läsåret 2022/23 framgår att endast 20 procent av den lärarledda undervisningen har kunnat genomföras på grund av detta. Av rektorns verksamhetsuppföljning för 2022 framgår att den höga frånvaron påverkat undervisningens kvalitet. Enligt nulägesanalysen har detta med stor sannolikhet lett till att eleverna inte har utvecklats lika mycket som de annars skulle ha gjort.

Situationen på skolenheten har under hösten varit så ansträngd att skyddsombuden lade ett så kallat skyddsombudsstopp på grund av stora brister i arbetsmiljön. Det handlar om hög arbetsbelastning, hög grad av stress och oro samt att det inte finns en förutsägbarhet och begriplighet i det dagliga arbetet. Personalen har även blivit utsatt för våld som lett till kroppskador. Stoppet innebar att skolenheten var stängd under tre dagar. Arbetsgivaren (nämnden) har tagit fram en handlingsplan med åtgärder för att komma till rätta med bristerna.

Av dokumentation från skolenheten och av intervjuer framgår att arbetsmiljöproblemen har funnits under de senaste tre åren. Skolledningen är ny sedan i augusti. Både lärare och skolledning vittnar om att den höga personalf frånvaron, i kombination med för många elever och att lokalerna inte är ändamålsenliga, gör att de knappt kan tillgodose elevernas behov av tillsyn. Den ansträngda situationen har också lett till att rektorn under en period under hösten stängde elevernas fritidshem och korttidstillsyn redan klockan 15.00.⁶ Det innebär att eleverna under denna period inte fick sin lagstadgade rätt till fritidshem respektive korttidstillsyn i den utsträckning som de hade behov av.

Enligt skollagen kan en elev i grundskolan få sin utbildning inom grundsärskolan (integrerad elev), om elevens vårdnadshavare medger det. För en elev som på detta sätt får sin utbildning inom en annan skolform gäller de bestämmelser som avser den ursprungliga skolformen.

⁶ En elev i grundsärskolan ska till och med vårterminen det år hen fyller 13 år erbjudas utbildning i fritidshem så mycket som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier, eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Fritidshem ska erbjudas under den del av dagen som eleverna inte går i skolan och under lov. Barn över 12 år med funktionsnedsättning, som har förvärvsarbetande vårdnadshavare, har rätt till korttidstillsyn enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Insatsen erbjuds före och efter skolans slut, under lovdagar, studiedagar och längre lov. Enligt grundskolenämndens reglemente ansvarar nämnden för verkställighet av ansvarig nämnds gynnande beslut om insats gällande korttidstillsyn.

Det innebär att lärarna ska planera undervisningen utifrån två läroplaner och bedöma elevernas kunskapsutveckling mot olika kunskapskriterier. Lärarna behöver därför ges förutsättningar för att kunna genomföra detta. Granskningen visar att det finns lärare som inte anser att de har dessa förutsättningar och de har inte fått någon kompetensutveckling för att undervisa i grundsärskolan.

En skolledning uppger att detta är ett stort förbättringsområde och att de integrerade eleverna inte får den undervisning de har rätt till. Enligt skolledningen finns varken resurser eller kompetens för att klara uppdraget och det finns en stor risk att integreringen i själva verket endast blir en placering av elever. De uppger att det finns elever som inte kan sitta med i ett klassrum, vilket innebär att en stor del av deras undervisning i stället genomförs av elevassistenter utanför klassrummet.

Grundskoleförvaltningen uppger att det är en stor utmaning att ge grundskolelärare förutsättningar att undervisa integrerade elever. De uppger också att antalet integrerade elever har ökat kraftigt, vilket har en koppling till den kapacitetsbrist som finns i grundsärskolan. Under hösten startade förvaltningen ett utvecklingsprojekt riktat till grundskolor med integrerade elever. Skolor som deltar får insatser i form av handledning, fortbildning och nätverksträffar.

4.1.2.2 Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd behöver utvecklas

Enligt skollagen ska elever som riskerar att inte nå de betygskriterier eller kriterier för kunskaper som minst ska uppfyllas skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar. Om dessa inte hjälper ska en utredning genomföras för att bedöma om eleven har behov av särskilt stöd. Om eleven har behov av det ska ett åtgärdsprogram upprättas.⁷ Av Skolverkets stödmaterial om den skriftliga individuella utvecklingsplanen (gäller grundsärskolan) framgår att extra anpassningar ska dokumenteras i den skriftliga individuella utvecklingsplanen.

Gemensamt för alla skolformer är att det ges många exempel på hur undervisningen anpassas efter elevernas olika förutsättningar och behov. För att elever ska kunna nå längre i sin kunskapsutveckling är det vanligt att de får läsa något ämne eller någon kurs på en högre nivå. Däremot är det i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ovanligt att eleverna får extra anpassningar enligt skollagens bestämmelser. Oavsett skolform framkommer det av intervjuerna att många anser att skolformerna i sig är en anpassning.

För grundsärskolan framkommer att det finns elever som har behov av extra anpassningar men som inte får det. Flera av dem vi har intervjuat uppger att detta är ett utvecklingsområde. En av rektorerna uppger att man har stannat vid att undervisningen ska vara individanpassad och missat detta med extra anpassningar. För

⁷ Extra anpassningar gäller för alla skolformer, men reglerna om särskilt stöd och åtgärdsprogram gäller inte för elever i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

elever som har extra anpassningar dokumenteras dessa inte alltid i elevernas skriftliga individuella utvecklingsplaner.

För gymnasiesärskolan visar granskningen att elever i behov av extra anpassningar får detta inom ramen för den ordinarie undervisningen. På enheterna finns både kartläggnings- och stödmaterial framtaget för personalen vad gäller behov av och genomförande av extra anpassningar. Om en elev riskerar att inte nå de betygskriterier eller kriterier för kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar, så görs en utredning för att bedöma om eleven är i behov av särskilt stöd.

För kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning framgår att begreppet extra anpassningar inte används. De vi har intervjuat uppger att det beror på att alla elever har någon form av anpassning och att betygen inte är i fokus för elevernas utbildning.

För grundsärskolan visar granskningen att det finns elever som är i behov av särskilt stöd men som inte får det. Enligt en av rektorerna borde det vara många fler elever med åtgärdsprogram. Vid en av skolenheterna fick vi ta del av en utredning som visade att en elev hade behov av särskilt stöd. Trots det fattade rektorn aldrig ett beslut om att upprätta ett åtgärdsprogram.

Grundskoleförvaltningen uppger att de är medvetna om bristerna vad gäller extra anpassningar och särskilt stöd i grundsärskolan. De uppger att det kan bero på bristande kompetens inom området och att det finns kvar en föreställning att själva skolformen i sig är en anpassning eller ett stöd.

4.2 Bristande bedömning och dokumentation av elevers kunskaper

4.2.1 Bedömning

Vi bedömer att grundskolenämnden inte bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper i grundsärskolan. Det finns stora brister i de individuella utvecklingsplanerna, i betygsättningen, i betygskatalogerna och i att intyg inte har utfärdats. Vi ser allvarligt på bristerna. Betygsättning är en myndighetsutövning och ur rättssäkerhetsperspektiv är det av yttersta vikt att bristerna rättas till.

Vi bedömer att utbildningsnämnden delvis har ett ändamålsenligt arbete vad gäller bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper. Förbättringsområden finns gällande utvecklingssamtalen i gymnasiesärskolan och att informera eleverna i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning om rätten att få sina kunskaper dokumenterade i form av ett intyg.

Mot bakgrund av identifierade brister lämnar vi följande rekommendationer till grundskolenämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att grundskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundskolan.

4.2.2 Iakttagelser till grund för bedömning

4.2.2.1 Stora brister i elevernas individuella utvecklingsplaner i grundsärskolan

Enligt skollagen ska en skriftlig individuell utvecklingsplan tas fram inför ett av de utvecklingssamtal som hålls under läsåret för elever i årskurs 1–9 i grundsärskolan, med undantag för de ämnen i årskurs 6–9 som eleven eller vårdnadshavaren begärt betyg i. Läraren ska i den individuella utvecklingsplanen ge omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna för årskurs 6 i de ämnesområden och ämnen som eleven får undervisning i. Läraren ska sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla kriterierna. Rektorn beslutar om utformningen av sådan skriftlig information som ges i utvecklingsplanen.

Av Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:424) om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen framgår att de omdömen som ges inte kan likställas med betyg, det är därför inte ändamålsenligt att använda den nationella betygsskalan i utvecklingsplanen. Planerna ska utgå från elevens styrkor, förutsättningar och intressen och uttrycka positiva förväntningar på eleven. De ska utformas med målsättningen att de ska vara offentliga handlingar. De behöver därför upprättas på ett sådant sätt att de tar hänsyn till elevens integritet. De får inte innehålla subjektiva beskrivningar av elevens karaktär och beteenden.

Det framgår av granskningen att skolenheterna har stora problem med dokumentationen i de individuella utvecklingsplanerna. Detta på grund av att förvaltningen bytte verksamhetssystem i samband med höstterminens start. Det nya systemet har inte börjat användas än för utvecklingsplanerna och skolenheterna kommer inte åt de gamla planerna. Utformningen av planerna varierar och inom en och samma skolenhet har man använt olika mallar.

Av stickproven på 17 individuella utvecklingsplaner i grundsärskolan framgår att bara två av dem uppfyller samtliga krav på vad planerna ska innehålla. I övriga finns brister av varierande slag. Vanligast är att det saknas skriftliga omdömen i alla ämnen/ämnesområden som eleverna läser, i några fall saknas det helt. Det framgår då inte heller vilka insatser som behövs för att eleverna ska uppfylla kriterierna för bedömning av kunskaper eller betygskriterierna som minst ska uppfyllas.

Som framgår ovan dokumenteras inte heller alltid extra anpassningar i planerna. För elever som läser ämnen är det vanligt att den nationella betygsskalan används i utvecklingsplanerna.

Sex av planerna innehåller integritetskänsliga uppgifter om eleverna. Där finns beskrivningar av elevernas egenskaper och flera av dem är dessutom negativa.

Enligt grundskoleförvaltningen arbetas det mycket med bedömningsfrågor i de nätverksgrupper som finns för grundsärskolan. I det ingår hur man dokumenterar elevernas lärande. I och med att man nyligen bytt till ett nytt verksamhetssystem kommer även utformningen av de individuella utvecklingsplanerna att ses över.

4.2.2.2 Betyg har satts på elever i grundsärskolan som inte ska ha eller har begärt betyg

Enligt skollagen ska betyg sättas i grundsärskolans ämnen om en elev eller elevens vårdnadshavare begär det. För den elev som inte uppfyller betygskriterierna för betyget E, ska betyg inte sättas i ämnet. I ämnesområden sätts inga betyg. Rektorn ansvarar för att betyg sätts i enlighet med skollagen och andra författningar.

Granskningen visar att det vid en av skolenheterna i grundsärskolan har satts betyg på en elev som läser ämnesområden. Eleven har fått betyg i ämnena bild, slöjd, hemkunskap och musik, detta trots att eleven läser ämnesområden och betyg inte ska sättas i ämnesområden. Det innebär också att eleven fått undervisning utifrån fel kursplan. Vid samma skolenhet har det satts betyg på två elever trots att varken eleverna eller elevernas vårdnadshavare har begärt det.

Grundskoleförvaltningen har utarbetat informationsmaterial till såväl vårdnadshavare som personal angående betyg i grundsärskolan. Det finns också en blankett som kan användas om eleven eller elevens vårdnadshavare vill begära betyg. Dessa kan rektorerna använda för att skapa likvärdiga rutiner kring betygssättning. Vid den nämnda skolenheten har dessa inte använts och det fanns ingen annan dokumentation som visar att det fanns en sådan begäran.

För övriga tre skolenheter där betyg satts visar granskningen att det endast vid en av dem finns tydliga rutiner för hanteringen av begäran om betyg. Vid den skolenheten används förvaltningens blankett och en ifylld sådan med begäran om betyg förvaras i anslutning till betygs katalogerna. Vid de andra två skolenheterna finns ingen dokumentation som visar att det fanns en begäran om betyg från eleven eller elevens vårdnadshavare.

4.2.2.3 Stora brister i betygs katalogerna i grundsärskolan

Enligt skollagen ska betyg utfärdas skriftligt. Ett betyg som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av ett skrivfel eller liknande förbiseende får rättas av rektorn. Finner den eller de som har fattat ett beslut om betyg att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska beslutet

ändras om det kan ske snabbt och enkelt. En sådan ändring får inte innebära att betyget sänks. Av skolförordningen, gymnasieförordningen och vuxenutbildningsförordningen framgår att beslut om betyg ska dokumenteras i en betygskatalog.

I Skolverkets föreskrifter om betygskataloger finns bestämmelser om hur betygskatalogen ska utformas. Det ska framgå namn och titel på den som beslutat om betyg, den eller de som beslutar om ett betyg ska datera uppgiften i betygskatalogen och förse den med egenhändig signatur och om ett betyg har ändrats ska det framgå om det är en rättelse eller ändring av ett betyg. Betygskatalogen ska också utformas så att den skyddas mot förlust och olovlig ändring samt så att dokumentets äkthet över tiden kan säkerställas. Rektorn ansvarar för att betygskatalogen förs.

Granskningen av betygskataloger vid de grundsärskoleenheter där betyg satts visar att det vid två av fyra skolenheter finns brister. Vid den ena finns brister i samtliga betygskataloger som granskats. Två betyg har ändrats från C till D. Det framgår inte om det är en rättelse eller ändring eller vem som har beslutat om ändringen. Skolledningen uppger att det var en rättelse av ett skrivfel gjort av en lärare. Möjligheten att genomföra en sådan rättelse var inte delegerat till läraren. Andra brister är att det för de flesta betygskataloger saknades namn och titel på den eller de som beslutat om betyg samt att det saknades datum och signaturer.

Vid den andra skolenheten har också betyg ändrats, denna gång rör det sex ämnen. Av betygskatalogerna framgår inte om det är en rättelse eller ändring eller vem som har beslutat om ändringen. Skolledningen uppger att det var administratören som gjort rättelsen på uppdrag av läraren och läraren hade inte delegation på att göra rättelser. Rättelsen handlar om att eleven felaktigt fått streck i betyg, vilket endast är möjligt att få i grundskolan. I en annan betygskatalog saknades namn och titel på samtliga lärare som beslutat om betyget.

Granskningen av betygskataloger vid gymnasiesärskolan och vid kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning visar inte på några brister i själva katalogerna. Däremot förvarades betygskatalogerna för gymnasiesärskolan inte säkert. I samband med faktaavstämning av rapporten uppger utbildningsförvaltningen att detta nu är åtgärdat och betygskatalogerna förvaras inlåsta i ett brandsäkert skåp.

4.2.2.4 Intyg utfärdas inte för eleverna efter avslutad grundsärskola

Enligt skollagen ska eleverna efter avslutad grundsärskola få intyg om den utbildning de gått igenom. Intyget ska undertecknas av läraren. Enligt grundskolenämndens dokumenthanteringsplan ska kopia för arkivering av intyget bevaras och ordnas efter läsår, årskurs och klass i arkivbox hos skolenheten.

Granskningen visar att det *kanske* har utfärdats intyg vid en av skolenheterna som haft elever som avslutat grundsärskolan. Rektorn är dock ny och kunde inte veta med säkerhet eftersom några kopior på intyg inte finns bevarade. För övriga fyra skolenheter med avgångselever har inga intyg utfärdats och rektorerna känner inte till att intyg ska utfärdas.

4.2.2.1 Utvecklingssamtalet i gymnasiesärskolan genomförs inte alltid med elevens individuella studieplan som grund

Av skollagen framgår att varje elev i gymnasiesärskolan ska ha en individuell studieplan. Utvecklingssamtalet, där eleven och elevens vårdnadshavare ska ges samlad information om elevens kunskapsutveckling och studiesituation, ska genomföras med elevens individuella studieplan som grund. Enligt gymnasieförordningen ska det i planerna bland annat framgå om eleven följer ett utökat eller reducerat program.

Av de stickprov på tolv individuella studieplaner som vi tagit del av framgår att tio uppfyller alla krav på vad de ska innehålla. För två av dem framgår inte om eleverna följer ett utökat eller reducerat program. Enligt rektorn beror det på en fördröjning i det administrativa systemet. Vid en av skolenheterna så genomförs inte utvecklingssamtalet med elevens individuella studieplan som grund. Arbetet med elevernas individuella studieplaner är enligt de vi har intervjuat ett utvecklingsområde.

4.2.2.2 Eleverna i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning informeras inte om möjligheten till intyg

Enligt skollagen ska den som genomgått en kurs i kommunal vuxenutbildning och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg få ett intyg.⁸ Huvudmannen ansvarar för att eleverna informeras om möjligheten att få ett intyg. Av förarbeten till skollagen (Prop. 2009/10:165, s.862 f) framgår att bestämmelsen inte innebär att läraren kan avstå från att sätta betyg. Eleven ska dock kunna välja att få dokumentation i form av bara ett intyg eller i form av både intyg och betyg.

Av intervjuer framgår att eleverna i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning inte informeras om möjligheten att få sina kunskaper dokumenterade i form av ett intyg.

4.3 Bristande uppföljning av elevernas kunskapsresultat

4.3.1 Bedömning

När det gäller grundsärskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning finns ingen nationellt sammanställd statistik för kunskapsresultaten. Därmed är det av stor vikt att denna uppföljning görs lokalt.

⁸ Bestämmelsen avser inte elever på grundläggande nivå som läser kurser motsvarande ämnesområden, vilka inte får betyg utan ett intyg när en kurs har avslutats.

Vi bedömer att grundskolenämnden inte följer upp kunskapsresultaten i grundsärskolan i tillräcklig utsträckning. Bedömningen grundar sig i att det inte görs någon uppföljning alls av kunskapsresultaten för elever i grundsärskolan som läser ämnesområden samt för elever som läser integrerat i grundskolan. För elever som läser ämnen följer nämnden upp kunskapsresultaten.

Granskningen visar att utbildningsnämnden följer upp kunskapsresultaten i gymnasiesärskolan, däremot görs ingen uppföljning alls av kunskapsresultaten i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

Då nämnderna inte har tillräcklig kunskap om elevernas kunskapsresultat i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning saknar de det underlag som behövs för att systematiskt analysera måluppfyllelsen och säkerställa en likvärdighet inom skolformerna. Nämnderna får då inte heller möjlighet att utifrån kunskapsresultaten identifiera, besluta om och genomföra de åtgärder som behövs för att utveckla utbildningen.

Vi bedömer också att inte heller rektorerna på skolenhetsnivå i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning följer upp kunskapsresultaten i tillräcklig omfattning. För många saknas uppföljning och analys av elevernas kunskapsresultat. Detta är dels en förutsättning för att nämnderna ska kunna göra sin sammanställning och analys, dels är det en förutsättning inför rektorernas prioritering av åtgärder för ökad måluppfyllelse.

Mot bakgrund av identifierade brister lämnar vi följande rekommendationer till grundskolenämnden och utbildningsnämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att alla elevers kunskapsresultat i grundsärskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Stadsrevisionen rekommenderar utbildningsnämnden att säkerställa att elevernas kunskapsresultat i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

4.3.2 Iakttagelser till grund för bedömning

4.3.2.1 Huvudmännens uppföljning av kunskapsresultaten i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning behöver utvecklas

Enligt skollagen ska huvudmannen och rektorerna systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Enligt Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet behöver huvudmannen följa upp måluppfyllelsen och likvärdigheten inom alla skolformer. På huvudmannanivå behöver verksamheten analyseras ur ett övergripande perspektiv. Det kan innebära att analysera variationer mellan enheternas resultat och måluppfyllelse. Elevernas kunskapsresultat är viktiga att följa upp, framför allt om det finns tecken på att

betygssättningen inte är likvärdig. På enhetsnivå är analyser av elevernas kunskapsresultat en grundförutsättning inför prioriteringen av åtgärder för ökad måluppfyllelse.

Nämnderna följer upp elevernas resultat i delårsrapporterna, i årsrapporterna och i årliga kvalitetsrapporter. Det är kvalitetsrapporterna som beskrivs som huvudmännens dokumenterade systematiska kvalitetsarbete, därför har vi främst valt att granska dessa dokument.

I grundskolenämndens kvalitetsrapport för läsåret 2021/22 framgår att måluppfyllelsen för elever som läser ämnen i grundsärskolan följs upp och analyseras. Resultaten redovisas på aggregerad nivå och jämförs med tidigare år. Av rapporten går inte att utläsa hur det går för elever som läser integrerat i grundskolan eller för elever som läser ämnesområden. Enligt förvaltningen följs inte resultaten upp för dessa elever. Att inte fler kunskapsresultat sammanställs beror enligt förvaltningen på att man inte kunnat få ut säkerställd statistik. Som exempel på utvecklingsåtgärder kan nämnas att grundskolenämnden har beslutat om grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation för grundsärskolan. Målet är ökad kvalitet i undervisningen samt ökad likvärdighet, delaktighet, rättssäkerhet och hållbarhet.

I utbildningsnämndens kvalitetsrapport för läsåret 2021/22 finns aggregerade kunskapsresultat sammanställda för elever på både nationella och individuella program. Resultaten jämförs med de fyra föregående läsåren. Resultaten analyseras och det finns exempel på utvecklingsåtgärder för att öka måluppfyllelsen.

I utbildningsnämndens kvalitetsrapport för år 2021 för vuxenutbildningen görs en uppföljning av antalet satta betyg i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning, men några kunskapsresultat redovisas inte. Enligt förvaltningen beror det på att antal satta betyg är relativt få, vilket gör att betygsfördelningen är svår att tolka. Förvaltningen uppger att för många eleverna är målet med studierna inte betyg, det som är av central betydelse för eleven är att läsa kursen och tiden i skolan.

4.3.2.2 Rektorerens uppföljning av kunskapsresultaten i grundsärskolan och i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning behöver utvecklas

Granskningen visar att det varierar i vilken grad rektorerna följer upp elevernas kunskapsresultat. Av intervjuer på skolenheterna framgår att personalen inte är van vid att prata om elevernas måluppfyllelse och många kan inte beskriva hur det går för eleverna. Det handlar mer om hur eleverna mår och trivs i skolan än kunskapsresultaten.

I grundsärskolan ska rektorerna i sina nulägesanalyser inför läsåret 2022/23 utvärdera och analysera kunskapsresultat för alla skolformer. Av dokumentationen framgår att bara två av sex rektorer har sammanställt och analyserat kunskapsresultaten för eleverna i grundsärskolan. För de två som har gjort detta saknas dock i en av analyserna resultat för ämnesområdeselever. För de integrerade eleverna sker ingen uppföljning av kunskapsresultat. Rektorer i grundsärskolan uppger att de saknar

systemstöd för uppföljning av kunskapsresultat och att inga av de verksamhetssystem som används i förvaltningen fungerar för grundsärskolan.

I gymnasiesärskolan redovisar rektorerna däremot de efterfrågade nyckeltalen avseende elevernas kunskapsresultat, och dessa aggregeras sedan på övergripande nivå i huvudmannens kvalitetsrapport.

När det gäller särskild utbildning för vuxna finns endast en skolenhet. I rektorns verksamhetsplan för år 2022 görs en uppföljning av samma nyckeltal som sedan återfinns i huvudmannens kvalitetsrapport. Några kunskapsresultat redovisas inte.

4.4 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls inte fullt ut enligt skolförfattningarna

4.4.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning inte fullt ut säkerställt att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls enligt skolförfattningarna.

Samtliga kurser som eleverna har rätt till i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå erbjuds inte och utbildningen bedrivs inte heller kontinuerligt under hela året. Mot bakgrund av det lämnar vi följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning att säkerställa att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls fullt ut enligt skolförfattningarna.

4.4.2 Iakttagelser till grund för bedömning

Av skollagen framgår att kommunen ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Enligt förordningen om vuxenutbildning ska utbildningen på grundläggande nivå som motsvarar den utbildning som ges inom grundsärskolan utom träningsskolan bedrivas i form av kurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi, hem- och konsumentkunskap samt teknik.

I stadens så kallade Lärvoxkatalog⁹ för läsåret 2022/23 framgår att utbildningen tillhandahålls på grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå saknas

⁹ I Göteborg används begreppet Lärvox i stället för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.

dock kemi, fysik och teknik, vilket bekräftas i intervjun med arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen.

Enligt förordningen om vuxenutbildning ska utbildningen bedrivas kontinuerligt under hela året.

Av intervjun med arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen framgår att utbildningen stänger sex veckor under sommaren.

4.5 Arbetet med elevernas ingång till studier i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning kan utvecklas

4.5.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning bedriver ett ändamålsenligt arbete för att nå och informera målgruppen om studier. Däremot var det brister i de flesta av elevernas individuella studieplaner. Mot bakgrund av det lämnar vi följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning att säkerställa att elevernas individuella studieplaner i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

4.5.2 Iakttagelser till grund för bedömning

4.5.2.1 Många insatser för att nå och motivera målgruppen att studera

Enligt skollagen ska varje kommun aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i särskild utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning. Kommunen ska informera om möjligheterna till särskild utbildning på gymnasial nivå samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning har genomfört en kartläggning och analys av behovet av kanaler för information och rekrytering till utbildningen. Enligt förvaltningen är det främst Lärvuxkatalogen som används. Utöver den finns information på hemsidan. Andra informationskanaler är mässor, gymnasiesärskolor och daglig verksamhet (daglig verksamhet är en insats som en deltagare kan få inom ramen för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS). Förvaltningen uppger att det är svårt att nå målgruppen och att antalet elever blir färre och färre år för år.

Enligt utbildningsnämndens kvalitetsrapport för vuxenutbildningen krävs mer uppsökande verksamhet för att nå målgruppen. Det har gjorts att även

utbildningsförvaltningen, tillsammans med förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning, gör insatser för att nå och motivera vuxna inom målgruppen att studera.

4.5.2.2 Hinder för elever att studera i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning

Samtliga som vi har intervjuat (både på förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning och på utbildningsförvaltningen) uppger att den främsta förklaringen till att antalet elever minskar är att de har problem med studiefinansieringen.

Studier inom skolformen berättigar inte till studiestöd via Centrala studiestödsnämnden. Sedan kommunfullmäktige införde valfrihet (LOV) inom daglig verksamhet görs numer en annan bedömning vad gäller möjligheten att kombinera studier med en heltidsplats inom daglig verksamhet. Enligt förvaltningen för funktionsstöd har studier tidigare kunnat vara en del av den dagliga verksamheten och elever kunde studera med bibehållen habiliteringsersättning. Detta är inte möjligt längre. Enligt förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning och utbildningsförvaltningen skapar detta en inlåsnings effekt och de uppger att flera tackat nej till studier på grund av att de inte har råd.

4.5.2.3 Brister i elevernas individuella studieplaner i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning

Av skollagen framgår att i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska varje elev ha en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om elevens utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Rektorn ansvarar för att planen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen. Enligt Skolverkets stödmaterial om individuell studieplan inom vuxenutbildning ska planen också innehålla information om elevens tidigare arbetslivserfarenhet och studier. Planen ska inte innehålla information om elevens personliga eller ekonomiska förhållanden. Det är nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning som ansvarar för att det upprättas en plan för varje elev.

Enligt förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning så är det i samtal med studie- och yrkesvägledare som det upprättas en studieplan för alla nya elever som söker till utbildningen. Av de stickprov på åtta individuella studieplaner i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning som vi har tagit del av framgår att det bara är en av dem som uppfyller alla krav på vad planen ska innehålla. De flesta saknar information om elevens tidigare arbetslivserfarenhet samt planerad omfattning av studierna. I en av dem finns även känslig information om elevens ekonomiska situation. Det finns inte heller någon rutin för hur rektorn på utbildningsförvaltningen ska informera förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning när revideringar gjorts i planerna.

5 Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens, utbildningsnämndens och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Vår granskning visar att det finns omfattande brister inom en av skolformerna men också att det fungerar väl inom andra.

Störst brister fanns inom grundsärskolan, som grundskolenämnden ansvarar för. Granskningen visar att alla elever inte har fått den lärarledda undervisning de har rätt till. Extra anpassningar och särskilt stöd har inte heller getts till alla elever som har behov av det. Vi fann stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper vilket vi menar riskerar att äventyra elevernas rättssäkerhet. Elevernas individuella utvecklingsplaner var ofullständiga och vissa innehöll integritetskänslig information. Betyg har satts på en elev som inte ska ha betyg och på elever som inte hade begärt att betyg skulle sättas. Betygskatalogerna var dessutom ofullständiga och innehöll felaktiga rättelser. Intyg har inte utfärdats för elever som avslutat grundsärskolan. Kunskapsresultaten följdes inte upp i tillräcklig utsträckning.

Vi noterar dock att det pågår olika utvecklingsprojekt inom grundsärskolan. Nämnden har också beslutat om principer för en ny skolenhetsorganisation där målet är att kvaliteten, likvärdigheten och rättssäkerheten ska öka.

Vi bedömer att bristerna inom grundsärskolan är både omfattande och mycket allvarliga. Stadsrevisionens sammantagna bedömning är därför att grundskolenämnden inte har säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att arbetet för ökad måluppfyllelse för elever måste utvecklas. Detta särskilt med tanke på att eleverna tillhör en målgrupp som inte har samma förutsättningar som andra i samhället att hävda sina rättigheter.

Mot bakgrund av identifierade brister lämnar vi följande rekommendationer till grundskolenämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att grundskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundsärskolan.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att alla elevers kunskapsresultat i grundsärskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Utbildningsnämnden har säkerställt att gymnasiesärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt enligt vår bedömning. När det gäller kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning bedrivs denna i huvudsak på ett ändamålsenligt sätt, men vi ser att utbildningsnämnden kan utveckla arbetet för ökad måluppfyllelse för eleverna. Det handlar främst om att kunskapsresultaten i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning behöver följas upp.

Vi lämnar följande rekommendation till utbildningsnämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar utbildningsnämnden att säkerställa att elevernas kunskapsresultat i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Granskningen visar också att nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning inte tillhandahållit kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning fullt ut enligt skolförfattningarna. Vidare bedömer vi att nämnden behöver utveckla arbetet med elevernas ingång till studier vad gäller elevernas individuella studieplaner.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar vi följande rekommendationer till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning att säkerställa att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning tillhandahålls fullt ut enligt skolförfattningarna.

Stadsrevisionen rekommenderar nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning att säkerställa att elevernas individuella studieplaner i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

Slutligen vill vi uppmärksamma kommunfullmäktige på att det finns hinder för vuxna med intellektuell funktionsnedsättning att studera i kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Detta eftersom policyn i staden har ändrats sedan valfrihet (LOV) infördes för daglig verksamhet. Det går inte längre att kombinera en heltidsplats i daglig verksamhet med studier med bibehållen habiliteringsersättning. Det gör att det finns risk för att vuxna i målgruppen avstår från utbildning på grund av svårigheter med att finansiera sina studier. Detta är dock ingen fråga som nämnderna i den här granskningen kan lösa.

6 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

I Göteborg finns det totalt 22 förtroendevalda revisorer som alla utses av kommunfullmäktige. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses i regel två lekmannarevisorer för varje bolag. Lekmannarevisorerna lämnar sina bedömningar i granskningsrapporter. Utöver granskningsrapporterna upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag, så kallade projekt. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

I revisionsredogörelserna och revisionsrapporterna lämnar revisorerna ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen



Revisionsrapport: måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Stadsrevisionen har granskat grundskolenämndens, utbildningsnämndens och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildnings arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning.

Iakttagelserna har stämts av med de tjänstemän som revisorerna har varit i kontakt med under granskningen.

Revisionsrapporten och rapportsammandraget översänds för beaktande till de granskade verksamheterna. Ett rapportsammandrag översänds för kännedom till kommunfullmäktige.

Stadsrevisionen vill ha ett yttrande från de granskade nämnderna senast den 28 april 2023. Yttrandena ska innehålla en beskrivning av de åtgärder som nämnderna har gjort eller planerar att göra med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten.

Göteborg den 13 december 2022

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Bengt Bivall
ordförande

Cecilia Bokenstrand
revisionsdirektör