

Huvudman

Borås kommun
boras.stad@boras.se

Ärendet

Tillsyn av grundskolan Sandaredskolan F-6 i Borås kommun.

Beslut

Skolinspektionen förelägger med stöd av 26 kap. 10 § skollagen (2010:800) Borås kommun att **senast den 24 februari 2022** ha vidtagit nedan angivna åtgärder avseende brister rörande särskilt stöd. De vidtagna åtgärderna ska senast samma dag skriftligen redovisas till Skolinspektionen.

Om Borås kommun inte följer detta föreläggande kan mer ingripande sanktioner komma att aktualiseras.

Beslutet om föreläggande gäller omedelbart enligt 26 kap. 10 § tredje stycket skollagen. Beslutet om föreläggande får enligt 28 kap. 2 och 18 §§ skollagen inte överklagas.

Borås kommun ska vidta följande åtgärder

Särskilt stöd

1. För varje anmälan om behov av särskilt stöd för en elev som inkommer till rektorn ska rektorn starta en utredning. Rektorn ska dokumentera hur många sådana anmälningar som inkommit till rektorn under perioden 21 november 2022 - 17 februari 2023 och vilket datum en utredning har startats för respektive elev. Denna dokumentation ska ges in till Skolinspektionen i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 24 februari 2023 (3 kap. 7 § skollagen).
2. Se till att rektor startar utredningar av de elever som av skolan och elevhälsan (se nedan sidan 6) har identifierats vara i behov av utredning av behov av särskilt stöd men där utredningar ännu inte påbörjats. Rektorn ska dokumentera vilket datum utredningarna har startats för dessa elever. Denna

dokumentation ska ges in till Skolinspektionen i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 24 februari 2023 (3 kap. 7 § skollagen).

3. Se till att rektor, för varje elev som har en utredning om särskilt stöd, fattar beslut om att utarbeta åtgärdsprogram eller beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram. Rektorn ska dokumentera hur många sådana beslut som fattats avseende perioden 21 november 2022 - 17 februari 2023. Denna dokumentation ska ges in till Skolinspektionen i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 24 februari 2023. Fyra åtgärdsprogram för elever som har stödåtgärden särskild undervisningsgrupp eller anpassad studiegång, som utarbetats under perioden 21 november 2022 - 17 februari 2023, ska ges in till Skolinspektionen i samband med huvudmannens redovisning av vidtagna åtgärder den 24 februari 2023 (3 kap. 9 § skollagen).
4. Se till att samtliga elever som har stödåtgärden särskild undervisningsgrupp har ett åtgärdsprogram där den särskilda stödåtgärden framgår (3 kap. 9 § och 3 kap. 11 § skollagen).
5. Se till att samtliga elever som har stödåtgärden anpassad studiegång har ett åtgärdsprogram där den särskilda stödåtgärden framgår (3 kap. 9 § och 3 kap. 12 § skollagen).
6. Se till att underrätta elever och elevers vårdnadshavare om hur de kan överklaga beslut om åtgärdsprogram till Skolväsendets överklagandenämnd, i samband med att de får del av beslutet (33 § förvaltningslagen (2017:900) och 28 kap. 16 § och 29 kap. 10 § skollagen).

Om ärendet

Skolinspektionen har utifrån uppgifter om eventuella missförhållanden inlett en tillsyn av Sandaredskolan F-6 i Borås kommun.

I tillsynen har Skolinspektionen kontrollerat om verksamheten vid Sandaredskolan F-6 följer gällande bestämmelser om elevers rätt till extra anpassningar och särskilt stöd.

Tillsynen har genomförts genom lektionsobservationer och intervjuer med elever och lärare den 31 augusti 2022, samt intervjuer med personal i elevhälsan och rektorn den 2 september 2022. Som en del av tillsynen har även dokumentation granskats, bland annat utredningar av elevers behov av särskilt stöd och åtgärdsprogram. Huvudmannen har getts tillfälle att yttra sig över allt material av betydelse för beslutet.

Motivering av beslut

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen

och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). Vidare ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas om det framkommer att det finns brister i verksamheten (4 kap. 7 § skollagen).

Föreläggande

Särskilt stöd

Omständigheter som ligger till grund för bedömningen

Skolinspektionen har begärt in och tagit del av en förteckning över elever som inte nådde upp till kunskapskraven i ett eller flera ämnen under vårterminen 2022. I förteckningen finns 36 elever angivna. Utifrån denna förteckning har Skolinspektionen hämtat in ett underlag bestående av senast gjorda utredningar av elevers behov av särskilt stöd, efterföljande åtgärdsprogram samt andra relevanta dokument, avseende tio elever.

Av inhämtad dokumentation framgår bland annat att för nio av de tio eleverna har deras behov av särskilt stöd utretts och åtgärdsprogram har utarbetats utifrån utredningarnas resultat. För sex av dessa elever har också en handlingsplan utarbetats. I åtgärdsprogrammen finns åtgärder som är kopplade till hur betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper ska uppnås. Åtgärderna är kopplade till ämnen och beskriver vilka moment en elev behöver öva på för att nå kriterierna för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Exempel på åtgärder i åtgärdsprogram är träna uppställning med multiplikation och division, intensivläsning varje dag och genom stödstrukturer och vuxenstöd skriva en instruerande text. Exempel på åtgärder som finns i elevernas handlingsplaner är att elever har resurs stora delar av skoldagen för att hjälpa eleven att behålla fokus och/eller för att hjälpa eleven att fungera i det sociala samspelet med klasskamrater, att elever är placerade i en mindre grupp som har lektioner i en mindre sal som kallas studion och att elever har anpassad studiegång.

Lärare beskriver i intervju att när extra anpassningar inte fungerat skickas en ansökan till skolans elevhälsoteam. Då genomför elevhälsan ibland utredningar av elevens behov av särskilt stöd och sätter in olika stödinsatser utifrån sina professioner. Även elever utan genomförd utredning av behov av särskilt stöd kan få stödåtgärder. Det kan handla om hjälp av speciallärare, specialpedagog eller resursperson med hund. Lärare berättar att rektor kan besluta om att det ska påbörjas en utredning för att bedöma elevers behov av särskilt stöd. Utredningen genomförs av specialpedagog. Rektor fattar sedan beslut om att åtgärdsprogram ska skrivas där åtgärderna till exempel kan vara extra träning i läsförståelse, taluppfattning eller multiplikation. Om eleven bedöms vara i behov av till exempel träning i socialt samspel, har ett utåtagerande beteende eller en resursperson knuten till sig, skrivs åtgärder för eleven i en handlingsplan. Lärare berättar att elever som har hela eller delar av sin undervisning utanför sin ordinarie klasstillhörighet kan ha matematikundervisning med resursperson med hund eller vara schemalagda att gå till en mindre

undervisningsgrupp, kallad studion. Lärare säger att för vissa elever står dessa åtgärder i åtgärdsprogrammen.

Vid intervju med skolans elevhälsoteam beskrivs att om en lärare bedömer att de extra anpassningarna inte är tillräckliga så gör läraren en skriftlig anmälan till elevhälsoteamet. Elevhälsoteamet bedömer sedan utifrån sina olika professioner vem som arbetar vidare med anmälan. Det är rektor som fattar beslut om en utredning ska startas och om eleven är i behov av särskilt stöd. Det har genomförts många pedagogiska utredningar under vårterminen 2022, då det uppmärksammades att det inte fanns tillräckligt underlag för vissa elever. Elevhälsan uppger att det finns en grupp identifierade elever där pedagogiska utredningar ännu inte har hunnit genomföras. Om rektor sedan beslutar att eleven ska ha åtgärdsprogram kan åtgärder exempelvis vara intensiv lästräning med vuxenstöd och insatser av det så kallade lilla elevhälsoteamet. I lilla elevhälsoteamet ingår specialpedagog, speciallärare och resursperson med hund.

Elevhälsan berättar vidare att för elever med social problematik finns handlingsplaner. Borås kommun har tagit ett beslut om att åtgärdsprogram bara ska handla om kunskapsmålen för en elev och att sociala mål ska finnas i en handlingsplan. Handlingsplanen är enligt elevhälsan upplagd som ett åtgärdsprogram. Åtgärderna i handlingsplanen baseras till exempel på en elevs svårighet att vara i grupp, att en elev behöver en lugn arbetsmiljö eller stöd av assistent. Handlingsplanen är ett stöd för lärare och vikarier i hur de ska hantera en specifik elev. Skolans kurator ansvarar för arbetet med handlingsplanerna. Enligt elevhälsan är det otydligt om det finns formella beslut om handlingsplaner men vårdnadshavarna är involverade i arbetet och planen skickas hem. Åtgärdsprogram och handlingsplaner följs upp och utvärderas. Elevhälsoteamet beskriver att det inte alltid finns beslut om att en elev ska vara utanför sin ordinarie klassverksamhet. Det kan handla om att en lärare bedömer att eleven är i behov av en lugnare miljö eller en assistent och då skrivs det i en handlingsplan.

Rektor berättar att rektor fattar beslut om en elevs behov av särskilt stöd behöver utredas. Utredningen genomförs därefter oftast inom fem veckor och efter utredning fattar rektor beslut om särskilt stöd på rekommendation av specialpedagog. Handlar det om att eleven är i behov av anpassat material, stöd av resurs eller att gå till speciallärare får eleven ett åtgärdsprogram. Det finns en grupp som arbetar i ett grupprum och där placeras elever som inte klarar av skolsituationen i klassrummet. Om eleven har sociala problem genomförs inte en pedagogisk utredning, istället fattas beslut om skolsocial utredning. Därefter utarbetas en handlingsplan, som handlar om den skolsociala situationen och tas fram av kurator. Rektor har tolkat det som att åtgärder som inte är kopplade till kunskapskrav inte ska vara i åtgärdsprogram. Åtgärdsprogram följs upp och utvärderas fyra gånger per år. Rektor säger att det i en handlingsplan kan stå att en elev har undervisning utanför sin klasstillhörighet. Rektor säger att handlingsplanen inte är ett formellt beslut som vårdnadshavare sett eller kan överklaga, som ett åtgärdsprogram.

Rättslig reglering

Av 3 kap. 7 § skollagen framgår att om det inom ramen för undervisningen, genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd, resultatet på ett nationellt prov eller uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 5 §, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Samråd ska ske med elevhälsan, om det inte är uppenbart obehövt. Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska han eller hon ges sådant stöd. Stödet ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt.

Av 3 kap. 9 § skollagen framgår att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Av programmet ska det också framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för uppföljningen respektive utvärderingen. Eleven och elevens vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta när ett åtgärdsprogram utarbetas. Åtgärdsprogrammet beslutas av rektorn. Rektorn får inte överlåta sin beslutanderätt till någon annan om beslutet innebär att särskilt stöd ska ges i en annan elevgrupp eller enskilt enligt 11 §, i form av distansundervisning och annan undervisning enligt 11 a §, eller i form av anpassad studiegång enligt 12 §. Om en utredning enligt 7 § visar att eleven inte behöver särskilt stöd, ska rektorn eller den som rektorn har överlåtit beslutanderätten till i stället besluta att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas.

Av 3 kap. 10 § skollagen framgår att för en elev i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

Av 3 kap. 11 § skollagen framgår att om det finns särskilda skäl, får ett beslut enligt 9 § för en elev i grundskolan, innebära att särskilt stöd ges enskilt eller i annan undervisningsgrupp (särskild undervisningsgrupp) än den som eleven normalt hör till.

Av 3 kap. 12 § skollagen framgår att om det särskilda stödet för en elev i grundskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut enligt 7 § innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen (anpassad studiegång). I grundskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Av 28 kap. 16 § skollagen framgår att beslut av en rektor får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om åtgärdsprogram enligt 3 kap. 9 §, särskilt stöd i en särskild undervisningsgrupp eller enskilt enligt 3 kap. 11 § eller anpassad studiegång enligt 3 kap. 12 §.

I 29 kap. 10 skollagen stadgas vilka av förvaltningslagens bestämmelser som är tillämpliga vid myndighetsutövning enligt skollagen hos offentliga och enskilda huvudmän. Det gäller bland annat dokumentation och motivering av beslut enligt 31-33 §§ förvaltningslagen.

Av läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (Lgr 22) framgår att alla som arbetar i skolan ska uppmärksamma och stödja elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Det framgår även att rektorn har ett särskilt ansvar för att undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver och att resursfördelningen och stödåtgärderna anpassas till den värdering av elevernas utveckling som lärare gör. (Lgr 22, 2.2 Kunskaper och 2.8 Rektorns ansvar)

Skolinspektionens bedömning

Skolinspektionen bedömer att det finns flera brister i skolans arbete med att tillgodosätta elevernas rätt till särskilt stöd.

Av utredningen framgår att det finns ett antal av elevhälsan identifierade elever där elevhälsan bedömt att elevernas behov av särskilt stöd behöver utredas. Av utredningen framgår att dessa utredningar vid tidpunkten för tillsynen ännu inte har påbörjats. Om en elevs behov av särskilt stöd inte skyndsamt utreds riskerar eleven att bli utan det särskilda stödet som eleven har behov av och rätt till enligt skollagen.

Vidare framgår att skolan gör en tydlig uppdelning mellan om elever inte når kriterierna för bedömning av kunskaper och betygskriterierna och om elever har andra svårigheter, till exempel sociala. I det första fallet beslutas om utredning av elevens behov av särskilt stöd och i det senare om skolsocial utredning. Skolinspektionen vill här påtala att det kan finnas anledning att utreda en elevs behov av särskilt stöd även om elevens svårigheter till största del framstår som sociala. Det kan exempelvis förekomma att en elev vid tillfället för bedömning uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas, men uppvisar andra svårigheter som gör att skolan av olika skäl bedömer att eleven längre fram under skoltiden kan få svårigheter att nå kommande kriterier. Även i dessa fall kan eleven vara i behov av särskilt stöd och en utredning av elevens behov av särskilt stöd bör därmed genomföras i sådana fall.

Av Skolinspektionens granskning av de åtgärdsprogram och handlingsplaner som begärts in framgår i sex av de tio fallen att skolan gjort en tydlig uppdelning av åtgärder gällande ämneskunskapsinhämtning å ena sidan och stöd gällande sociala svårigheter å andra sidan. Det framgår av åtgärdsprogram och handlingsplaner att

åtgärder som utgör särskilt stöd, såsom placering i särskild undervisningsgrupp och omfattande tillgång till resursperson, av skolan har hanterats inom ramen för en handlingsplan. Detta innebär att elever har getts särskilda stödinsatser, som är att anse som ingripande och som därför inte ska vara mer omfattande eller pågå under längre tid än vad som är nödvändigt, utan att dessa har skrivits ner i ett åtgärdsprogram. Att elever ges särskilda stödåtgärder utan att dessa beslutats om i ett åtgärdsprogram är en brist. Tillvägagångssättet innebär också att eleverna och deras vårdnadshavare inte har getts möjlighet att överklaga åtgärderna eftersom de endast har nedtecknats i en handlingsplan. Skolinspektionen anser att denna hantering visar på en bristfällig systematik som åsidosätter rättssäkerheten för den enskilde.

Val av ingripande

Skolinspektionen får förelägga en huvudman som står under dess tillsyn att fullgöra sina skyldigheter, om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten (26 kap. 10 § skollagen).

Borås kommuns verksamhet vid Sandaredskolan F-6 uppfyller inte författningarnas krav fullt ut vad gäller särskilt stöd. Det finns därför skäl att förelägga Borås kommun att fullgöra sina skyldigheter och vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna.

På Skolinspektionens vägnar

2022-11-21

2022-11-21

X Anna Hultgren

X Maud Wilhelmsen

Beslutsfattare
Signerat av: Anna Hultgren

Föredragande
Signerat av: Maud Wilhelmsen

I ärendets handläggning har även utredare Henrik Gustavsson deltagit.