



Granskning av överföring av elevinformation 2020

Barn- och ungdomsnämnden
Bildningsnämnden

Revisionsrapport
2020-11-16



Diarienummer: KS9 2020-24
Datum: 2020-11-16
Handläggare: Karin Andersson
Organisation: Revisionskontoret, Linköpings kommun

Innehåll

1	Sammanfattning och rekommendation	4
2	Inledning	6
2.1	Syfte och revisionsfrågor	7
2.2	Ansvariga nämnder	7
2.3	Avgränsning	7
2.4	Revisionskriterier	7
2.5	Metoder	7
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Utredning och åtgärdsprogram om särskilt stöd	9
3.2	Överlämning av information om elever med särskilt stöd	10
3.3	Gymnasieskolans mottagning av information om elever med särskilt stöd	11
3.4	Uppföljning av rutinen för överföring av elevinformation	12
4	Bedömning och rekommendation	13

1 Sammanfattning och rekommendation

Kommunrevisionen har i sin riskanalys identifierat en risk för att skolans kompensatoriska uppdrag inte fungerar som avsett vilket har en negativ påverkan på elevernas resultat och nämndernas måluppfyllelse. Överföring av information om elever vid övergången från grundskola till gymnasieskola motverkar att elever initialt förlorar studietid på sin gymnasieutbildning eller avbryter utbildningen. Informationsöverföring bidrar till att skapa likvärdiga möjligheter för alla gymnasieelever att ta gymnasieexamen. Revisionen har därför i revisionsplanen beslutat göra en fördjupad granskning av överföringen av elevinformation mellan skolformerna.

Vi bedömer att den nuvarande organisationen hos skolorna för att överlämna och ta emot information om särskilt stöd är ändamålsenlig. Vi bedömer att rutinen och systemstödet för överlämning och mottagning av elevinformation inte är ändamålsenlig.

Information om enskilda elever i grund- och gymnasieskolan är ett komplext område. Det är många elever, många huvudmän, manuella arbetsmoment och hög rörlighet hos eleverna mellan skolor och huvudmän. Det är samtidigt angeläget för eleverna att rätt information om förekomsten av särskilt stöd når fram till ansvarig skolpersonal i rätt form och i rätt tid. Informationsöverföringen är obligatorisk enligt skollagen. Det allmänna rådet från Skolverket är tydligt i beskrivningarna av vad som förväntas av huvudmannen, rektorn och övrig skolpersonal. Det ska finnas fungerande rutiner som säkerställer att information skapas och följer med eleven genom skolsystemet.

Linköpings kommun har rådighet över de egna grund- och gymnasieskolorna. Det utvecklingsarbete som hittills drivits har bidragit till att nämnderna har en gemensam rutin för att upprätta och distribuera elevinformation. Granskningen visar att skolorna i huvudsak gör vad man kan för att uppfylla skollagens krav om att skyndsamt utreda behovet av särskilt stöd och utarbeta ett åtgärdsprogram. Man använder i huvudsak det anvisade systemstödet W3D3 för att dokumentera, arkivera och distribuera informationen.

Det finns en osäkerhet hos gymnasieskolorna om man får information om alla elever som har särskilt stöd i årskurs 9. Informationens innehåll och utformning och det sätt på vilket den distribueras varierar. Det skapar merarbete och riskerar att försena insatserna för de elever som är berörda. Det påverkar den interna kontrollen, måluppfyllelsen och produktiviteten negativt.

En betydande del av eleverna i Linköpings gymnasieskolor kommer från andra huvudmän. Linköpings kommun har knappast möjlighet att tvinga dessa att använda Unikum som systemstöd i syfte att effektivisera informationsutbytet. Eventuellt kan frågan lyftas till SKR för diskussion om behovet av att skapa ett gemensamt digitalt gränssnitt mellan huvudmännen inom skolväsendet.

Nämnderna bör skaffa sig kännedom om hur väl hanteringen av elevinformation fungerar genom regelbunden uppföljning.

Denna granskning avser i första hand särskilt stöd enligt skollagen. Under granskningen tar de intervjuade upp behovet av att också dokumentera och vidarebefordra information om de extra anpassningar i skolarbetet som många elever har.

Revisionsfråga	Bedömning
Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevakter upprättas i de fall det är relevant?	Ja
Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att relevant elevinformation överförs från kommunala grundskolor till kommunala gymnasieskolor?	Delvis
Har bildningsnämnden säkerställt mottagning av elevinformation?	Ja
Har nämnderna säkerställt att relevant elevinformation överförs när elever övergår från kommunal skola till fristående skola och tvärtom?	Nej
Ingår området informationsöverföring mellan skolformer i nämndernas uppföljning av det kompensatoriska uppdraget?	Nej

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnderna följande:

- Utveckla riktlinjer, dokumentmallar och systemstöd som standardiserar utformning och innehåll i informationen om särskilt stöd så långt det är möjligt.
- Säkerställa att elevinformationen distribueras digitalt mellan Linköpings kommuns skolor.
- Regelbundet följa upp hanteringen av elevinformation i exempelvis internkontrollplanen.
- Överväga att införa motsvarande rutiner för extra anpassningar som för särskilt stöd.
- Konsultera SKR om hur utbyte av elevinformation mellan huvudmän kan effektiviseras.

2 Inledning

Skolan har till uppgift att se till att alla elever, oavsett bakgrund, ges samma möjligheter att uppnå målen med utbildningen. Skolan ska enligt skollagen (2010:800) 1 kap 9 § tillhandahålla en likvärdig utbildning inom alla skolformer och över hela landet. Normen för likvärdighet är de nationella målen. För elever som riskerar att inte nå målen ska, enligt skollagen 3 kap 5a §, extra anpassningar av undervisningen göras eller, enligt 3 kap 8-12 §§, särskilt stöd sättas in.

Kommunrevisionen gjorde under 2018/19 en översiktlig granskning av hur barn- och ungdomsnämnden följer upp likvärdigheten i utbildningen¹. Granskningen visade att enhetscheferna och rektorerna anser att de har alla de åtgärder som skollagen kräver, men att det är svårt att ha en sådan beredskap att varje elevs behov av stöd kan matchas med relevant personal. Det framkom att den stora spännvidden i kunskapsresultaten mellan skolorna och eleverna på samma skola upplevs som ett bekymmer.

I skollagen (2020:800) 3 kap 12 j § framgår att när en elev övergår från en skolform till en annan, ska den skolenhet som eleven lämnar, överlämna sådana uppgifter om eleven som behövs för att underlätta övergången för eleven. Detsamma gäller om eleven byter skolenhet inom en skolform. När en elev går från grundskolan till gymnasieskolan ska den mottagande skolenheten skyndsamt informera den överlämnande skolenheten att eleven har mottagits.

Utbildningsförvaltningen har identifierat övergången från grundskolan till gymnasieskolan som ett förbättringsområde. På uppdrag av de båda nämnderna påbörjades under 2018 ett samarbete mellan rektorer inom grundskolan och gymnasieskolan för att bland annat säkerställa god kvalitet vid övergång mellan skolformerna för eleverna².

En viktig del i uppdraget var att se över rutinen för överföring av information om elever som haft särskilt stöd i årskurs 9 till den mottagande gymnasieskolan. Uppdraget gick till en rektor och en enhetschef som tillsammans startat en dialog mellan rektorer för åk 7-9-skolor och gymnasieskolorna. Vid intervju 2020-05-06 uppger de att deras uppdrag är slutfört. Det finns numera en dokumenterad och implementerad rutin för överföring av elevakter för elever med särskilt stöd.

En viss uppföljning av hur överföringen av elevakterna fungerar har gjorts inom ramen för uppdraget. Det finns dock ingen förvaltningsövergripande helhetsbild om hur väl rutinen fungerar eller vilka elever som har särskilt stöd.

¹ Revisionsrapport, Det systematiska kvalitetsarbetet i förskoleklass och grundskola, dnr KS9 2018-25, s 16

² Beslut i barn- och ungdomsnämnden om internbudget, dnr BOU 2017-17

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att få underlag till bedömningen av om barn- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden har en ändamålsenlig organisation och rutin för överföring och mottagning av elevinformation från grundskola till gymnasieskolan.

Granskningen ska besvara nedanstående revisionsfrågor.

- Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevakter upprättas i de fall det är relevant?
- Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att relevant elevinformation överförs från kommunala grundskolor till kommunala gymnasieskolor?
- Har bildningsnämnden säkerställt mottagning av elevinformation?
- Har nämnderna säkerställt att relevant elevinformation överförs när elever övergår från kommunal skola till fristående skola och tvärtom?
- Ingår området informationsöverföring mellan skolformer i nämndernas uppföljning av det kompensatoriska uppdraget?

2.2 Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar barn- och ungdomsnämnden och bildningsnämnden.

2.3 Avgränsning

Granskningen avser överföring av elevinformation mellan skolformerna grundskola och gymnasieskola.

2.4 Revisionskriterier

Regler, principer och styrsignaler som är relevanta för granskningen finns framför allt i följande dokument:

- Skollagen (2010:800) 3 kap 12 §.
- Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

2.5 Metoder

Följande grundskolor med årskurs 7-9 har ingått i granskningen:

- Skäggetorpsskolan, Norra skolområdet
- Linghamsskolan, Östra skolområdet
- Ånestadsskolan, Södra skolområdet

Följande gymnasieskolor har ingått i granskningen:

- Anders Ljungstedts gymnasium

- Birgittaskolan

Planeringen av granskningen omfattade även gymnasiedelen hos Folkungaskolan, men skolan utgick på grund av sjukdom.

Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens rutin för att upprätta och överföra elevakter har granskas för gymnasieantagningen för läsåret 2020/21. Utgångspunkt för granskningen är skollagens skrivningar om särskilt stöd och att information om sådant stöd ska följa eleven genom förskoleklass, grundskola och gymnasiet.

Planeringen av granskningen omfattade både intervjuer med skolornas medarbetare och inspektion av ett stickprov av elevakter. På grund av coronapandemin har inspektionen av elevakterna på plats i skolorna utgått. Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer.

Intervjuer har genomförts med befattningshavare i följande roller:

- Specialpedagog och processtödare hos Skäggetorpsskolan.
- Rektor hos Linghamsskolan.
- Rektor, biträdande rektor med ansvar för högstadiet samt specialpedagog hos Ånestadsskolan.
- Rektor, specialpedagog och yrkesvägledare hos Anders Ljungstedts gymnasium.
- Rektor och specialpedagog hos Birgittaskolan.
- Gruppchef och koordinator vid gymnasieantagningen samt mottagningsgruppen för introduktionsprogram och kommunala aktivitetsansvaret.

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som deltagit i granskningen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Utredning och åtgärdsprogram om särskilt stöd

De tre högstadieskolor som ingår i granskningen har elever som bedömts ha behov av särskilt stöd. Läget vid granskningstillfället framgår av tabellen nedan. Det totala antalet högstadieelever i de tre skolorna ligger i intervallet 180-250 stycken.

Linghemsskolan	8 elever har ett dokumenterat behov av särskilt stöd. Rektorn bedömer att det verkliga behovet är större än så.
Skäggetorpsskolan	69 elever har åtgärdsprogram. Pedagogisk kartläggning har gjorts för ytterligare 35 elever, men dessa har bedömts sakna behov av särskilt stöd.
Ånestadsskolan	Ca 25 elever har åtgärdsprogram.

Rektorn vid **Linghemsskolan** är ny i rollen sedan augusti 2020. Rektorn uppger att hon fått ett tydligt uppdrag från chefen för östra skolområdet att lyfta elevresultaten. Viktiga åtgärder på väg mot målet är att rekrytera en biträdande rektor och en specialpedagog samt bygga upp ett elevhälsoteam.

Det har funnits en elevärendegång på skolan som inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt. Rektorn har tagit fram ett förslag till ny rutin för elevärenden som ska implementeras.

Ånestadsskolan har en skriftlig rutin för att samla information till en utredning som utmynnar i ett beslut om att ett åtgärdsprogram ska sättas in eller inte. Flera yrkesgrupper vid skolan deltar i arbetet med kartläggningen, som förutom information från lärare och annan skolpersonal, inkluderar en intervju med vårdnadshavare och elev.

Skäggetorpsskolan har en översiktlig beskrivning av aktiviteterna som ska göras när skolan ser tecken på att en elev har svårigheter att nå kunskapsmålen eller möter andra problem i skolsituationen. Ett årshjul visar specialpedagogernas schema för utvecklingssamtal, utredningar och uppföljning av befintliga åtgärdsprogram. Utredningarna av behovet av särskilt stöd görs i huvudsak vid två tillfällen under året.

Om skolorna beslutar att en elev är i behov av särskilt stöd tas ett åtgärdsprogram fram. Det är rektorn eller den som rektorn delegerat uppgiften till som beslutar att en elev ska ha ett åtgärdsprogram. Hos de granskade skolorna har specialpedagogen befogenheten att besluta om åtgärdsprogram på delegation. Innan beslut om åtgärdsprogram fattas diskuteras elevärendena i skolans elevhälsoteam. Diskussionen baseras på den utredning som tagits fram. Linghemsskolan saknar för

tillfället specialpedagog. Rektorn fattar därför själv besluten om åtgärdsprogram tillsvidare.

Utredningar och åtgärdsprogram dokumenteras med hjälp av kommungemensamma mallar som finns i kommunens diarie- och ärendehanteringssystem W3D3. Mallarna uppges vara några år gamla och kan vara i behov av översyn.

Dokumenterna placeras i en individuell elevakt som skapas i W3D3. En akt ska finnas för alla elever som utretts för särskilt stöd. Det är specialpedagogerna som är ansvariga för att elevakter skapas och att relevant dokumentation om elever med särskilt stöd upprättas och placeras i akterna.

Det framkommer vid intervjuerna att W3D3 inte anses vara ändamålsenligt för hantering av elevärenden. Ett nytt system, Unikum, har tagits i drift under 2020. Systemet kommer framöver att stödja kunskapsuppföljning, pedagogisk planering och kommunikation med vårdnadshavare i grundskolan och gymnasiet.

3.2 Överlämning av information om elever med särskilt stöd

Skäggetopsskolan och **Ånestadsskolan** använder möjligheten att överföra elevinformationen digitalt med hjälp av W3D3 till den gymnasieskola där eleverna fått studieplats. Det är skolans huvudregistrator som verkställer överföringen. Den digitala rutinen omfattar endast överföringar från mellan Linköpings kommunala grund- och gymnasieskolor.

Rektorn på **Linghemsskolan** har inte haft möjlighet att sätta sig in i skolans rutiner för överföring av elevinformation. Då rektorn konstaterat att skolan kan ha missat att ge särskilt stöd eller att man ger stöd men inte dokumenterat det, finns det risk för att information inte har vidarebefordrats till mottagande skolor.

När en elev från en kommunal grundskola övergår till en fristående skola skrivs elevinformationen ut och skickas till den mottagande skolan. Det förekommer också fysiska överlämningar eller överlämningar per telefon av elevinformation. Enligt utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens rutin förmedlar mottagningsgruppen hos förvaltningskontoret utskrivna elevinformation till de fristående skolorna.

Vid övergången från grundskola till gymnasieskola i augusti/september är det en betydande rörlighet bland eleverna. När en elev byter gymnasieskola i ett sent skede är det risk att elevinformationen inte följer med. Grundskolan har redan lämnat ifrån sig akten till den första gymnasieskolan som eleven antogs till. Akten kan överlämnas igen, men det förutsätter att grundskolan får kännedom om skolbytet.

När elever flyttar till en grundskola eller gymnasieskola i en annan kommun får skolan inte alltid veta var de placerats. Det kan dröja månader innan det eventuellt kommer en förfrågan om eleverna.

Ett problem som lyfts vid intervjuerna är att de kommunala skolorna inte tillämpar samma rutiner vid dokumentation av det särskilda stödet. Dokumenten behöver inte se exakt likadana ut men innehållet ska vara likartat. Akter kan innehålla en pedagogisk kartläggning och åtgärdsprogram men ingen utredning. Eller en utredning men ingen kartläggning.

3.3 Gymnasieskolans mottagning av information om elever med särskilt stöd

De nationella programmen och introduktionsprogrammen på **Birgittaskolan** har sammanlagt 471 elever. För närvarande har skolan 17 elever med åtgärdsprogram för särskilt stöd.

Skolan tar emot elevinformation från kommunens grundskolor via W3D3. Det är registratorns ansvar att meddela specialpedagogerna att det finns en elevakt att ta del av. Pappersdokument hämtas från de fristående grundskolorna innan terminsstart. När det gäller elever från andra kommuner har skolan ingen rutin för att hämta information. Genom att fråga eleverna och ha kontakt med mentorer och vårdnadshavare får skolpersonalen veta att särskilt stöd förekommit och då börjar man söka efter informationen. Det hade varit en fördel om den avlämnande skolan skickat med eleverna sina kontaktuppgifter. Det snabbar på informationsöverföringen.

De intervjuade har inte kännedom om att det finns en kommungemensam rutin hos utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningens mottagningsgrupp för överföring av elevinformation mellan grundskolan och gymnasiet.

De intervjuade konstaterar att det inte är likvärdig information som lämnas över. En del akter innehåller det den ska innehålla, andra akter innehåller för mycket information och sådant som inte hör hemma i den pedagogiska akten och som då måste sorteras bort. Mottagningsgruppen förmedlar endast information. Man ansvarar inte för innehållet i informationen.

Det är mycket information att hantera. Inför höstterminen 2020 fick Birgittaskolan pappersdokument motsvarande ca 100 sidor som skannats in i digitala elevakter i W3D3.

De intervjuade upplever att sena antagningar och den höga rörligheten bland eleverna vid terminsstart är en försvårande omständighet när det gäller att säkerställa att elevinformationen når fram i rätt tid.

När det gäller överföring av elevinformation från Birgittaskolan till andra gymnasieskolor lämnar Birgittaskolan över information till mottagande skola. Arbetssättet följer den kommungemensamma rutinen som säger att det alltid är avlämnande gymnasieskola som har ansvaret för att information lämnas vidare. Samma arbetssätt gäller oavsett om eleven går till en kommunal eller fristående gymnasieskola i Linköping eller i en annan kommun.

Anders Ljungstedts gymnasium har 954 elever i gymnasieskolan. För närvarande har ca 40 elever särskilt stöd. Inför höstterminen 2020 var ca 65 elever markerade som eventuellt i behov av särskilt stöd.

Skolan har inte någon egentlig rutin för att ta emot elevinformation, men de intervjuade uppger att man har ett väl inarbetat arbetssätt. Man skattar att ungefär hälften av informationen kommer via W3D3. Övriga kanaler är telefon, e-post, vanlig post och hämtning hos mottagningsgruppen.

De intervjuade är säkra på att de tar hand om den information som kommer dem tillhanda. Däremot är man osäker på att man verkligen får all information. De gånger som man fått kritik för att stöd inte satts in beror det på att man inte fått information om behovet.

De intervjuade anser att man till viss del tar emot överflödigt information. Man anser vidare att informationen har varierande kvalitet. Man vill exempelvis veta hur långt eleven har kommit i ett enskilt ämne eller om eleven har någon diagnos. Man hoppas att det nya IT-systemet Unikum ska visa progressionen i ämneskunskaper. Vidare ser man en fördel i att alla elever är registrerade i Unikum, vilket ger möjlighet att få bekräftat om mottagna elever har eller inte har någon information att överlämna.

När det gäller överföring av elevinformation från Anders Ljungstedts gymnasium till andra gymnasieskolor i eller utanför kommunen, kommunala skolor eller fristående skolor, har man ingen utarbetad rutin, men ett väl inarbetat arbetssätt. Man överlämnar pappersdokument via post.

3.4 Uppföljning av rutinen för överföring av elevinformation

Under tiden som uppdraget att se över rutinen för överföring av information om elever som haft särskilt stöd i årskurs 9 pågick fanns tillfälle för rektorerna i grundskolan och gymnasieskolan att diskutera hur väl rutinen fungerade och utvecklingsområden. I övrigt är det ingen av de intervjuade som känner till om området följs upp av någon utanför den egna skolan. Förvaltningskontoret bekräftar att området inte följs upp systematiskt.

4 Bedömning och rekommendation

Vi bedömer att den nuvarande organisationen hos skolorna för att överlämna och ta emot information om särskilt stöd är ändamålsenlig. Vi bedömer att rutinen och systemstödet för överlämning och mottagning av elevinformation inte är ändamålsenligt.

Information om enskilda elever i grund- och gymnasieskolan är ett komplext område. Det är många elever, många huvudmän, manuella arbetsmoment och hög rörlighet hos eleverna mellan skolor och huvudmän. Det är samtidigt angeläget för eleverna att rätt information om förekomsten av särskilt stöd når fram till ansvarig skolpersonal i rätt form och i rätt tid. Informationsöverföringen är obligatorisk enligt skollagen. Det allmänna rådet från Skolverket är tydligt i beskrivningarna av vad som förväntas av huvudmannen, rektorn och övrig skolpersonal. Det ska finnas fungerande rutiner som säkerställer att information skapas och följer med eleven genom skolsystemet.

Linköpings kommun har rådighet över de egna grund- och gymnasieskolorna. Det utvecklingsarbete som hittills drivits har bidragit till att nämnderna har en gemensam rutin för att upprätta och distribuera elevinformation. Granskningen visar att skolorna i huvudsak gör vad man kan för att uppfylla skollagens krav om att skyndsamt utreda behovet av särskilt stöd och utarbeta ett åtgärdsprogram. Man använder i huvudsak det anvisade systemstödet W3D3 för att dokumentera, arkivera och distribuera informationen.

Det finns en osäkerhet hos gymnasieskolorna om man får information om alla elever som har särskilt stöd i årskurs 9. Informationens innehåll och utformning och det sätt på vilket den distribueras varierar. Det skapar merarbete och riskerar att försena insatserna för de elever som är berörda. Det påverkar den interna kontrollen, målluppfyllelsen och produktiviteten negativt.

En betydande del av eleverna i Linköpings gymnasieskolor kommer från andra huvudmän. Linköpings kommun har knappast möjlighet att tvinga dessa att använda Unikum som systemstöd i syfte att effektivisera informationsutbytet. Eventuellt kan frågan lyftas till SKR för diskussion om behovet av att skapa ett gemensamt digitalt gränssnitt mellan huvudmännen inom skolväsendet.

Nämnderna bör skaffa sig kännedom om hur väl hanteringen av elevinformation fungerar genom en regelbunden uppföljning.

Denna granskning avser i första hand särskilt stöd enligt skollagen. Under granskningen tar de intervjuade upp behovet av att också dokumentera och vidarebefordra information om de extra anpassningar i skolarbetet som många elever har.

Revisionsfråga	Bedömning
Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att elevakter upprättas i de fall det är relevant?	Ja
Har barn- och ungdomsnämnden säkerställt att relevant elevinformation överförs från kommunala grundskolor till kommunala gymnasieskolor?	Delvis
Har bildningsnämnden säkerställt mottagning av elevinformation?	Ja
Har nämnderna säkerställt att relevant elevinformation överförs när elever övergår från kommunal skola till fristående skola och tvärtom?	Nej
Ingår området informationsöverföring mellan skolformer i nämndernas uppföljning av det kompensatoriska uppdraget?	Nej

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi nämnderna följande:

- Utveckla riktlinjer, dokumentmallar och systemstöd som standardiserar utformning och innehåll i informationen om särskilt stöd så långt det är möjligt.
- Säkerställa att elevinformationen distribueras digitalt mellan Linköpings kommuns skolor.
- Regelbundet följa upp hanteringen av elevinformation i exempelvis internkontrollplanen.
- Överväga att införa motsvarande rutiner för extra anpassningar som för särskilt stöd.
- Konsultera SKR om hur utbyte av elevinformation mellan huvudmän kan effektiviseras.

Linköping 2020-11-16
Revisionskontoret

Karin Andersson
Certifierad kommunal revisor