

Kommunstyrelsen

För kännedom:

Kommunfullmäktiges presidium

**Revisionsrapport: Granskning av garanti för tidiga insatser
avseende svenska**

Azets har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av kommunstyrelsens ansvar för att elever i förskoleklass och grundskolans lågstadium får del av stödinsatser som de behöver för att knäcka läskoden.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten. Svar önskas senast den 12 december 2025.

Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

För Ånge kommuns revisorer

Ain Liivlaid
Ordförande

Margareta Nelhagen
Vice ordförande



Granskning av garanti för tidiga insatser avseende svenska

Rapport

Ånge kommun

2025-09-09

Antal sidor: 16

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	1
1 Sammanfattning	3
2 Bakgrund	5
3 Syfte och revisionsfrågor	5
4 Avgränsning	5
5 Revisionskriterier	5
6 Metod	6
7 Om tidiga stödinsatser	7
8 Resultat av granskningen	7
8.1 Rutiner	7
8.1.1 Bedömning	8
8.2 Skolbibliotek	8
8.2.1 Bedömning	10
8.3 Stöd, extra anpassningar och särskilt stöd	10
8.3.1 Bedömning	12
8.4 Uppföljning	13
8.4.1 Bedömning	14
9 Samlad bedömning och rekommendationer	15

1 SAMMANFATTNING

Azets har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens ansvar för att elever i förskoleklass och grundskolans lågstadium får del av stödinsatser som de behöver för att knäcka läskoden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av garanti för tidiga insatser i svenska är ändamålsenlig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av garanti för tidiga insatser endast delvis är ändamålsenlig.

Bedömningen bygger vi på att för arbetet med garanti för tidiga stödinsatser finns skriftliga rutiner som utgör ett stöd i det vardagliga arbetet. Vidare används de nationella kartläggningsmaterialen i allt väsentlig enlighet med bestämmelserna, dock inte alltid vid rätt tidpunkt.


Kommunens skolenheter har också i stort tillgång till skolbibliotek, med undantag för Ånge grundskola som använder folkbibliotek samt Bobergsgymnasiets skolbibliotek. Utifrån den nya regleringen av skolbibliotek som träder i kraft den 1 juli 2025 bedömer vi emellertid att det inte ges utrymme för Ånge grundskola att använda Ånge folkbibliotek som skolbibliotek. Vi bedömer det som positivt att arbete inletts för att åter öppna ett skolbibliotek som ska bemannas av skolbibliotekarie under hösten.

Vidare bedömer vi att det vid varje skolenhet inte finns tillgång till legitimerade och behöriga lärare med specialpedagogisk kompetens, det vill säga speciallärare eller specialpedagoger, och att brister i kompetensförsörjningen kan leda till konsekvenser på den specialpedagogiska insatsens möjlighet att verka likvärdigt vid skolenheterna. Det finns också elever som inte ges det stöd, de extra anpassningar eller det särskilda stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF¹-diagnoser eller elever med ett annat modersmål än svenska.

Vidare bedömer vi att huvudmannens (kommunstyrelsens) dokumenterade kvalitetsarbete inte motsvarar lagens krav på uppföljning och att den inte är tillräcklig för att bedöma kvalitén. Det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte har följt upp och analyserat att elever i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver och att insatserna är effektiva.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.

¹ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

<div> <div>Nej</div> <div>Endast delvis</div> <div>I allt väsentligt</div> <div>Ja</div>  </div>	
Revisionsfråga	Bedömning
Finns det på huvudmanna- eller enhetsnivå skriftliga rutiner för arbetet med garanti för tidiga stödinsatser?	Ja
Har varje skolenhet i kommunen tillgång till skolbibliotek?	I allt väsentligt
Används nationella kartläggningsmaterial (förskoleklass), nationellt bedömningsstöd (årskurs1) och nationellt prov (årskurs 3)?	I allt väsentligt
Finns det vid varje skolenhet tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens (läsinlärning)?	Endast delvis
Ges elever det stöd, extra anpassningar eller särskilt stöd som eleven behöver?	Endast delvis
Följer huvudmannen i sitt systematiska kvalitetsarbete upp garanti för tidiga stödinsatser i svenska?	Nej

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

Utifrån våra iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- tillse att genomförandet av de nationella kartläggningsmaterialen genomförs enligt bestämmelserna vid samtliga skolenheter. (3 kap. 4 § SkoL).
- säkerställa att alla skolenheter från och med 1 juli 2025 har tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. (2 kap. 24 a § SkoL).
- stärka förutsättningarna för god och likvärdig tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens. (2 kap. 25 § SkoL).
- tillse att elever i behov av stöd, extra anpassningar och särskilt stöd, får det stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF eller annat modersmål än svenska. (3 kap.5 och 7 § 3 st. SkoL)
- säkerställa att huvudmannens dokumenterade kvalitetsarbete motsvarar lagens krav på uppföljning av mål angivna i skollagen och vid behov fatta beslut om riktade och kraftfulla åtgärder (4 kap. 3, 5–6 och 7 §§ SkoL samt Skolverkets rekommendationer om arbetet med garantin för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium, som rekommenderar ”att arbetet med garantin utgör en grundläggande del i det systematiska kvalitetsarbetet”).

2 BAKGRUND

Azets har av Ånge kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunstyrelsens ansvar för att elever i förskoleklass och grundskolans lågstadium får del av stödinsatser som de behöver för att knäcka läskoden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Sedan 1 juli 2019 gäller garantin för tidiga stödinsatser. Syftet är att uppmärksamma elever som är i behov av stöd i sitt lärande och att stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik ska sättas in tidigt och utformas efter varje elevs behov.

Målet är att fler elever ska nå en fullständig grundskoleutbildning.

Revisorerna bedömer att brister i styrningen av förskoleklass och grundskolans lågstadium kan medföra att elever i behov av stöd inte uppmärksammas tidigt och därmed inte får det stöd som de behöver för att knäcka läskoden. Detta kan i sin tur medföra svårigheter för eleverna komma i fatt och nå målen för grundskolan.

3 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av garanti för tidiga insatser i svenska är ändamålsenlig.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns det på huvudmanna- eller enhetsnivå skriftliga rutiner för arbetet med garanti för tidiga stödinsatser?
- Har varje skolenhet i kommunen tillgång till skolbibliotek?
- Används nationella kartläggningsmaterial (förskoleklass), nationellt bedömningsstöd (årskurs1) och nationellt prov (årskurs 3)?
- Finns det vid varje skolenhet tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens (läsinlärning)?
- Ges elever det stöd, extra anpassningar eller särskilt stöd som eleven behöver?
- Följer huvudmannen i sitt systematiska kvalitetsarbete upp garanti för tidiga stödinsatser i svenska?

4 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till läsförståelse i förskoleklass och grundskolans lågstadium.

5 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §

- Skollagen (2010:800) 2 kap. 36 §, 3 kap. 4-4b §§ ,5 § och 7 § 3 st.
- Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2022:334) om arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

6 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av kommuninterna styrande dokument såsom handlingsplaner och rutiner för arbetet med särskilt stöd samt dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete.
- Intervjuer har genomförts med utbildningsutskottets presidium,² skolchef, biträdande skolchef samt ett urval av rektorer, förskollärare och lärare med specialpedagogisk kompetens. Skriftliga avstämningar har genomförts med ett urval av lågstadielärare.

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av skolchef, biträdande skolchef, utbildningsutskottets ordförande samt rektorer.

² Även ledamöter i kommunstyrelsen.

7 OM TIDIGA STÖDINSATSER

Sedan 1 juli 2019 gäller garantin för tidiga stödinsatser. Rätten till tidiga stödinsatser regleras i skollagens 3 kapitel.

Garantin för tidiga stödinsatser innebär att elevers kunskapsutveckling ska följas systematiskt i förskoleklass och i lågstadiet. Som stöd för en likvärdig bedömning ska nationella material användas. Det innebär att det är obligatoriskt att använda:

- kartläggningsmaterialen "Hitta språket" och "Hitta matematiken" under höstterminen i förskoleklass,
- bedömningsstöd på höst- och vårterminen i årskurs 1 samt
- nationella prov under vårterminen i årskurs 3.

De obligatoriska materialen ska visa var eleverna befinner sig i sin kunskapsutveckling och ska fungera som ett underlag för läraren vid planering och genomförandet av undervisning. På så sätt kan undervisningen utformas efter elevernas behov.

Om läraren, genom de obligatoriska materialen, observerar indikation på att en elev behöver stöd i sitt lärande ska läraren i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens göra en särskild bedömning av elevens kunskapsutveckling. Så fort det befaras att eleven inte kommer att uppfylla de kriterier för bedömning av kunskaper som gäller för den aktuella skolformen ska extra anpassningar sättas in skyndsamt.

Anmälan till rektor ska göras om eleven kan vara i behov av särskilt stöd.

Eventuella stödinsatser ska följas upp i slutet av förskoleklass respektive lågstadiet av lärare i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens. Resultaten av uppföljningen ska överlämnas till mottagande lärare.

8 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

Enligt kommunfullmäktiges reglemente³ för kommunstyrelsen har styrelsen "tillsyn över rättigheter och skyldigheter över vad som sägs i skollagen och skolförordningens bestämmelser". Till stöd i arbetet finns utbildningsutskottet som ska ha löpande uppsikt av verksamheten samt bereda ärenden som bland annat avser grundskola.

8.1 RUTINER

Inom utbildningsavdelningen återfinns en handlingsplan för att "förebygga-, upptäcka- och möta språk-, läs- och skrivsvårigheter samt matematiksvårigheter". Av handlingsplanen framgår en arbetsgång för förskoleklass respektive årskurs från 1 till och med årskurs 9 för att identifiera språk-, läs- och skrivsvårigheter och matematiksvårigheter. I intervjuer framkommer att handlingsplanen, som upprättades under år 2020, årligen ses över av utbildningsavdelningens specialpedagogiska nätverk.

Av handlingsplanen framgår en månadsplanering för respektive årskurs som beskriver de kartläggningar som ska genomföras samt hur resultaten av dessa ska hanteras. Det handlar

³ KF 2022-06-13 § 44.

exempelvis om de obligatoriska nationella materialen som ska användas i förskoleklass samt årskurs 1 och 3. Utöver att handlingsplanen redogör för när och hur de obligatoriska nationella materialen ska genomföras så redogör handlingsplanen även för andra kartläggningar som kommunen själv valt att genomföra. Det handlar bland annat om kartläggningar och tester av elevers läsfärdigheter som ska genomföras med elever från årskurs 3 till 6 kring exempelvis läshastighet. Kartläggningarna och testerna genomförs med stöd av ett kostnadsfritt digitalt verktyg.⁴

Utöver handlingsplanen har den pedagogiska personalen tillgång till olika material på kommunens intranät. Det gäller bland annat övningsmaterial kring uttal, grammatik, ordförråd och begrepp samt språkförståelse.

Flera av de intervjuade ser positivt på handlingsplanen och menar att den bidrar till att säkerställa att de obligatoriska materialen och andra tester genomförs enligt bestämmelserna.

Utöver handlingsplanen för att "förebygga-, upptäcka- och möta språk-, läs- och skrivsvårigheter samt matematiksvårigheter" finns inom utbildningsavdelningen en dokumenterad arbetsgång för stödinsatser. Arbetsgången redogör stegvis för hur skolan ska agera i arbetet med ledning och stimulans, extra anpassningar och särskilt stöd. För respektive område framgår även ansvarsfördelning mellan personal. För arbetet i enlighet med arbetsgången finns framtagna mallar för bland annat kartläggning av en elevs skolsituation.

8.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det inom utbildningsavdelningen finns skriftliga rutiner för arbetet med garanti för tidiga stödinsatser.

Bedömningen bygger vi på dokumentstudier och genomförda intervjuer i vilka det har framkommit att handlingsplanen för att "förebygga-, upptäcka- och möta språk-, läs- och skrivsvårigheter samt matematiksvårigheter" är ett levande dokument som utgör ett stöd i att säkerställa att de obligatoriska materialen blir genomförda.

8.2 SKOLBIBLIOTEK

I tabellen nedan redovisas tillgång till skolbibliotekarie per skolenhet Ånge kommun.

Enhet	Bemanning/vecka	Kommentar
Fränstaskolan	18 timmar	Integrerat folk- och skolbibliotek
Ljungaskolan	5 timmar	Integrerat folk- och skolbibliotek
Torpshammars skola	9,5 timmar	Integrerat folk- och skolbibliotek

⁴ Verktöget erbjuds via en icke vinstdrivande stiftelse och stiftelsens produkter och tjänster baserar sig på forskning och beprövad erfarenhet.

Enhet	Bemanning/vecka	Kommentar
Ånge grundskola	0	Eleverna hänvisas till folkbibliotek

Källa: Ånge kommun

I intervjuer framkommer att Ånge grundskola fram till årsskiftet 2024/2025 hade ett eget skolbibliotek. I syfte att erbjuda eleverna ett bättre utbud av böcker ersattes skolbiblioteket med Ånges centrala folkbibliotek. Flera av de intervjuade ser positivt på Ånge grundskolas övergång från skolbibliotek till Ånges centrala folkbibliotek och menar att elevernas utbud till böcker har stärkts. Ett par menar dock att trots att Ånge centrala folkbibliotek, som ligger inom ett par hundra meters avstånd, inte är lika enkelt att spontant besöka med eleverna. Ofta krävs det planering och förutsätter att ytterligare personal kan stötta klasslärarna i promenaden med eleverna till biblioteket, särskilt i klasser där det är ensamma klasslärare. Eleverna vid Ånge grundskola har i dagsläget, utöver Ånges centrala folkbibliotek, också tillgång till skolbiblioteket i Bobergsgymnasiet, vilket ligger i en närliggande byggnad som nyttjas av Ånge grundskola för lunch och kulturskola.

Flera av de intervjuade menar dock att Ånge grundskola har ett gott samarbete med skolbibliotekarien som arbetar delar av sin tjänst vid Ånges centrala folkbibliotek med Bobergsgymnasiets skolbibliotek. Samarbetet innebär bland annat att varje hemklassrum vid Ånge grundskola har en bokhylla med böcker som regelbundet byts ut efter behov. Motsvarande samarbete mellan hemklassrummen och skolbibliotekarierna återfinns även vid några av kommunens övriga skolenheter. Ånge grundskola har inlett arbete med att åter öppna ett skolbibliotek i en byggnad vid skolans fik under hösten, som ska vara bemannat med skolbibliotekarie.

Flera av de intervjuade bedömer att skolenheterna i kommunen i huvudsak har tillgång till bibliotek motsvarande det behov som finns. Uppfattningen är också att skolbibliotekarierna utgör ett gott stöd och att det finns ett nära samarbete. Intervjuad skolchef och biträdande skolchef framför dock att skolenheterna i större utsträckning skulle kunna nyttja skolbibliotekariernas kompetens och att det exempelvis skulle vara möjligt att genomföra fortbildningsinsatser för den pedagogiska personalen i svenska.

I Ånge kommun finns en biblioteksplan för avser perioden år 2021–2026.⁵ Vi har tagit del av planen bland annat framgår mål för skolbibliotekens verksamhet; det gäller följande mål:

- Bidra till att stärka barns språkutveckling
- Elever skall lära sig att söka information i olika källor samt lära sig kritiskt granska källmaterial
- Biblioteket ska vara en naturlig och integrerad del av undervisningen

Vi noterar att planen innehåller hänvisningar om uppföljning till utbildningsnämnden, som inte längre återfinns inom Ånge kommuns organisation. I intervju med skolchef och biträdande skolchef framkommer att planen inte har följts upp inom den nuvarande organisationsstrukturen.

⁵ KF 2020-11-30.

Biblioteksplanen uppges följa Region Västernorrlands biblioteksplan vilket innebär att dessa gäller under samma perioder. Biblioteksplanen kommer därför först att revideras under år 2026 och anpassas efter kommunens nuvarande organisation.

8.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunens skolenheter i allt väsentligt har tillgång till skolbibliotek.

Bedömningen bygger vi på genomförda intervjuer i vilka det framkommer att skolenheterna har tillgång till bibliotek motsvarande de behov som finns. Vi konstaterar att det vid skolenheterna, med ett undantag från en skolenhet, finns tillgång till skolbibliotek. Eleverna vid Ånge grundskola har däremot tillgång till bibliotek i form av kommunens folkbibliotek och Bobergsgymnasiets skolbibliotek.

Vi bedömer emellertid att den nya regleringen av skolbibliotek som träder i kraft den 1 juli 2025 inte ger utrymme för Ånge grundskola att använda Ånge folkbibliotek som skolbibliotek.

Denna bedömning bygger vi på proposition 2023/24:164 i vilken det framgår att varje skolenhet ska ha tillgång till skolbibliotek. Det finns dock regler om undantag men dessa är inte applicerbara på stora skolenheter, även om de ligger nära ett folkbibliotek. Vi bedömer det som positivt att arbete inletts för att åter öppna ett skolbibliotek som ska bemannas av skolbibliotekarie under hösten.

8.3 STÖD, EXTRA ANPASSNINGAR OCH SÄRSKILT STÖD

I tabellen nedan redovisas antalet speciallärare/specialpedagoger i Ånge kommun.

Avdelning/enhet	Antal anställda	Antal årsarbetare
Utbildningsavdelningen – varav två riktade till grundskolan	4	3,8
Fränstaskolan	4	4
Ljungaskolan	1	0,5
Torpshammars skola	1	1
Ånge grundskola	1	1

Källa: Ånge kommun

Flera av de intervjuade bedömer att det vid skolenheterna finns tillgång till speciallärare/specialpedagoger men att omfattningen, vid ett par enheter, inte fullt ut motsvarar behoven. Som en konsekvens av rekryteringsutmaningar saknar också ett par skolenheter utbildade

speciallärare. Det innebär att legitimerade lärare utan påbyggnadsutbildning arbetar som speciallärare. Ett par skolenheter saknar också, till följd av rekryteringsutmaningar, specialpedagoger. För att möta behovet av insatser av specialpedagoger köper ett par skolenheter in tjänster från specialpedagoger från andra skolenheter i kommunen. I faktakontroll uppges att behörig och legitimerad specialpedagogisk kompetens på två enheter har ersatts med behörig och legitimerad lärare med lång erfarenhet. Dessa individer bedöms ha den specialpedagogiska kompetens som krävs, även om de saknar formell utbildning.

Som framgår av avsnitt 4.1 bedömer flera av de intervjuade att handlingsplanen "förebygga-, upptäcka- och möta språk-, läs- och skrivsvårigheter samt matematiksvårigheter" bidrar till att säkerställa att de obligatoriska materialen blir genomförda enligt bestämmelserna. De obligatoriska materialen blir också i huvudsak genomförda vid rätt tidpunkt, men det finns skillnader i förutsättningar mellan skolenheterna. I intervjuer och avstämningar med förskollärare och lärare i lågstadiet framkommer att ett par bedömer att de inte har förutsättningar att genomföra de obligatoriska materialen vid rätt tidpunkt. Bedömningen bygger primärt på begränsade personella resurser som medför att genomförandet av de obligatoriska nationella materialen i förekommande fall behöver senareläggas. Det kan exempelvis förekomma vid situationer när det råder hög sjukfrånvaro bland personalen, vilket medför att lärare behöver "täcka upp" för varandra.

Ett par rektorer menar att det har förekommit att genomförandet av de obligatoriska nationella materialen, till följd av sjukfrånvaro bland personalen, har blivit något försenade. Vid dessa tillfällen har dock lärare med specialpedagogisk kompetens stöttat upp för att säkerställa genomförandet.

Om läraren, genom de obligatoriska materialen, observerar indikation på att en elev behöver stöd i sitt lärande ska läraren i samråd med personal med specialpedagogisk kompetens göra en särskild bedömning av elevens kunskapsutveckling. I intervjuer framkommer att lärare med specialpedagogisk kompetens i huvudsak blir involverade i den särskilda bedömningen av en elevs kunskapsutveckling. I intervjuer och avstämningar med förskollärare och lärare i lågstadiet framkommer dock att ett par upplever att det förekommer att samråd med lärare med specialpedagogisk kompetens inte alltid sker avseende elever i förskoleklass. Uppfattningen är dessa elever i förekommande fall prioriteras bort till förmån för äldre elever.

Elever i behov av stöd, extra anpassningar och särskilt stöd får också i huvudsak det stöd som de behöver, enligt flera av de intervjuade. Det finns dock utmaningar; det gäller primärt vid insatser i form av särskilt stöd. Flera av de intervjuade bedömer att många elever i behov av särskilt stöd i får det stöd som de behöver, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs. Exempelvis uppges det finnas elever med NPF-diagnoser som skulle behöva en plats vid kommunens resursskola men som inte kan erbjudas en plats till följd av svårigheter att rekrytera fler speciallärare/specialpedagoger som skulle kunna arbeta vid resursskolan. Uppfattningen är därtill att yngre elever i lågstadiet blir prioriterade sist när det gäller erbjudande av en plats vid kommunens resursskola, som övergick till en permanent verksamhet från och med höstterminen 2024. En annan utmaning som lyfts fram är elever med ett annat modersmål än svenska. Enligt flera av de intervjuade har skolenheterna, till följd av rekryteringsutmaningar, inte haft förutsättningar att erbjuda bland annat studiehandledning på modersmål.

I intervjuer och avstämningar med förskollärare och lärare i lågstadiet framkommer att ett par även upplever att det finns utmaningar att kunna tillgodose elever de extra anpassningar som de behöver.

En orsak som lyfts fram och som bedöms påverka arbetet inom förskoleklassen är anställningsformen "semestertjänst" som gäller för ett par förskollärare i kommunen och som innebär att tjänsten även inkluderar arbete i fritidshemmen. Uppfattningen är att anställningsformen, som innebär delad tjänst med fritidshemmen, medför negativa konsekvenser på den tid som personalen ges möjlighet att planera insatser för eleverna.

Uppföljning och överlämning av information kring vidtagna extra anpassningar och särskilt stöd från förskoleklass till årskurs 1 samt från årskurs 3 till 4 bedömer emellertid flera av de intervjuade fungerar tillfredsställande. Vid flera av kommunens skolenheter inleds dessa med "klassanalyser" för att sammanställa information om elevernas behov till mottagande lärare. Vid dessa analyser deltar även lärare med specialpedagogisk kompetens. Därefter genomförs överlämningssamtal mellan avlämnande och mottagande lärare tillsammans med lärare med specialpedagogisk kompetens.

I intervju med utbildningsutskottets presidium framkommer att det på huvudmannanivå har vidtagits ett antal åtgärder i syfte att säkerställa att alla elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. Exempelvis uppges resursskolan vara en insats som har vidtagits för att stärka förutsättningarna att möta behoven hos elever med NPF-diagnoser. Enligt presidiet har satsningar även genomförts kopplade till elevhälsan där den har utökats till att även omfatta förskolan, vilket beskrivs som en viktig satsning för att tidigt kunna uppmärksamma elever i behov av stöd eller särskilt stöd.

Vid faktakontroll uppges också att kommunen under läsåret 24-25 har bedrivit riktat stöd med fokus på svenska och svenska som andraspråk i årskurs 3, med stöd av Skolverket. I detta utvecklingsarbete har representanter från kommunstyrelsen deltagit. Utöver detta uppges i faktakontroll också att ett politiskt beslut fattats för att anställa en logoped. Sedan drygt två år tillbaka återfinns en skollogoped i kommunen som har ett övergripande uppdrag från förskola till gymnasiet. Skollogopeden ska arbeta handledande mot den pedagogiska personalen avseende barn och elevers språkutveckling. Flera av de intervjuade ser positivt på att kommunens skolenheter har tillgång till en skollogoped. Sedan skollogopeden tillträdde har bland annat olika språkljudsprojekt genomförts i förskolan och i förskoleklass som även bedöms ge effekt på läs- och skrivinläringen. Enligt intervjuad skollogoped har språkljudsprojektet lämnat sin projektform och är nu implementerat på samtliga förskolor i kommunen. Det uppges dock vara för tidigt att kunna dra några slutsatser om dess effekt.

8.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att de nationella kartläggningsmaterialen i allt väsentligt används.

Bedömningen bygger vi på genomförda intervjuer. Det är emellertid inte tillfredsställande om de nationella kartläggningsmaterialen inte kan genomföras vid rätt tidpunkt till följd av begränsade personella resurser.

Vår bedömning är att det vid varje skolenhet endast delvis finns tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens och att omfattningen endast delvis motsvarar behoven.

Vi bygger vår bedömning på att det inte vid varje skolenhet finns tillgång till legitimerade och behöriga lärare med specialpedagogisk kompetens, det vill säga speciallärare eller specialpedagoger. Vi ser en risk för att brister i kompetensförsörjningen får konsekvenser på den specialpedagogiska insatsens möjlighet att verka likvärdigt vid skolenheterna utifrån skollag.

Vår bedömning är att elever endast delvis ges det stöd, extra anpassningar eller särskilt stöd som de behöver.

Bedömningen bygger vi på genomförda intervjuer. Vi bedömer att det finns elever som inte får det stöd, de extra anpassningar eller det särskilda stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF eller med ett annat modersmål än svenska i behov av studiehandledning på modersmål. I granskningen har det också framkommit att yngre elever i förekommande fall prioriteras bort till förmån för äldre elever, vilket är en brist.

Olika insatser har emellertid vidtagits i syfte att möta behoven av särskilt stöd. Det handlar exempelvis om införandet av resursskola samt utökandet av elevhälsan så att den även omfattar förskola och skollogopedisk insats.

8.4 UPPFÖLJNING

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmanna- och enhetsnivå och ska bestå av planering, uppföljning och analys. Utifrån analysen ska insatser i syfte att utveckla utbildningen vidtas. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Som framgår i avsnitt 4 finns inom kommunstyrelsen ett utbildningsutskott som, enligt reglementet, ska ha löpande uppsikt av verksamheten samt bereda ärenden som bland annat berör grundskola. Av arbetsordningen⁶ för kommunstyrelsens utskott framgår att utskotten inom sitt område ska genomföra ”uppföljning av måluppfyllelse samt övrig uppföljning för att kommunstyrelsen ska uppfylla sitt ansvar som arbetsgivare”. Om utskottet finner allvarliga brister, eller att en åtgärd krävs, kan utskottet besluta att sända rapporten till kommunstyrelsen för beslut. I dessa fall är det utskottets ordförande som ska föredra ärendet för kommunstyrelsen. Till stöd i utskottets uppföljning har en ”årsklocka” utformats som redogör för när olika delar inom utskottets ansvarsområden ska följas upp; det handlar exempelvis om uppföljning av frånvarostatistik, incidenter och kränkande behandling samt kunskapsresultat inom grundskolan.

Utbildningsutskottet erhöll den 30 januari 2025⁷ en kvalitetsrapport för läsåret 2023/2024. Utskottet beslutade att ”Godkänna informationen och lägga ärendet till handlingarna”. Enligt uppgift från utbildningsavdelningen har kommunstyrelsen inte tagit del av kvalitetsrapporten.

Vi har tagit del av kvalitetsrapporten och noterar att rapporten redogör för uppföljning

utifrån kommunstyrelsens beslutade mål kopplade till ”Barn och unga”. Kvalitetsrapporten redogör inte för någon specifik uppföljning avseende garantin för tidiga stödinsatser, men vi noterar däremot att området delvis berörs i rapportens andra delar. Vi kan exempelvis utifrån avsnittet ”Samlad

⁶ KS 2023-01-10 § 5.

⁷ UU 2025-01-30 § 3.

måluppfyllelse grundskola” utläsa vissa kommentarer och/eller analyser med koppling till tidiga stödinsatser för ett par skolenheter i kommunen. Nedan framgår dessa kommentarer/analyser såsom de redovisas i kvalitetsrapporten:

- Fränstaskolan: ”Arbetet med att läsa-, räkna- och skriva garantin från Skolverket och dess bedömningsstöd samt kommunens rutin kring stödinsatser för de elever som behöver ger också goda resultat”.
- Ljungaskolan: ”Stöd i svenska och matematik: dessa ämnen har fler elever som inte uppnått kunskapskraven, särskilt i F-klass, årskurs 2, 3 och 6. Stödinsatser bör riktas mot dessa ämnen, med särskilda insatser för elever som saknar eller har låga betyg”.
- Torpshammar: ”I F-klass har alla elever uppnått godkända nivåer i både svenska och matematik”.

I intervju med utbildningsutskottets presidium framkommer att varken kommunstyrelsen eller utskottet begär någon särskild uppföljning avseende garantin för tidiga stödinsatser. Området bedöms dock delvis beröras inom ram för uppföljning av kommunstyrelsens mål avseende ”Andelen niondeklassare som klarar gymnasiebehörighet ska öka”. Detta då målet ger en indikation på elevernas prestationer, även om det inte specifikt avser effekten av tidiga stödinsatser.

Vi har tagit del av kommunstyrelsens uppföljning av mål för år 2024 som styrelsen beslutade att ”godkänna” den 11 februari 2025⁸ och noterar att målet avseende ”Andelen niondeklassare som klarar gymnasiebehörighet ska öka” bedöms som delvis uppfyllt. Vi kan av uppföljningen inte utläsa några aktiviteter med direkt koppling till tidiga stödinsatser. Vi noterar dock att en aktivitet avser att ”genomföra insatser för god språkutveckling” på högstadieskolorna.

Sedan organisationsförändringen i kommunen trädde i kraft den 1 januari 2023 är uppfattningen inom intervjuat utskott att styrning av det systematiska kvalitetsarbetet har blivit mindre strukturerat. Tidigare, under utbildningsnämndens ledning, upplevdes huvudmannens uppföljning som mer omfattande och gav nämndens ledamöter bättre insikt i verksamheternas utmaningar och behov.

Intervjuad skolchef och biträdande skolchef menar att uppföljningen under utbildningsnämndens tid var mer ”materialproducerande” men att det inte nödvändigtvis är ett tecken på att kvaliteten på uppföljningen var bättre. Under utbildningsnämndens ledning fanns det dock en närmare dialog mellan huvudman och verksamhet. I syfte att stärka dialogen mellan huvudman och verksamhet har dialoger mellan utskott och rektorer återinförts.

8.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att huvudmannen (kommunstyrelsen) i sitt systematiska kvalitetsarbete inte följer upp garanti för tidiga stödinsatser i svenska.

Vi konstaterar att garanti för tidiga stödinsatser endast delvis berörs i kvalitetsrapporten, men att kommunstyrelsen inte tagit del av denna. Vi bedömer att huvudmannens (kommunstyrelsens) dokumenterade kvalitetsarbete inte motsvarar lagens krav på uppföljning och att den inte är tillräcklig för att bedöma kvalitén.

⁸ KS 2025-02-11 § 7.

Huvudmannen ansvarar för att det finns organisatoriska och ekonomiska förutsättningar för att garantin om tidiga stödinsatser ska kunna uppfyllas. Vi bedömer att det är en brist att kommunstyrelsen i egenskap av huvudman inte har följt upp och analyserat att elever i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver och att insatserna är effektiva.

Vi bedömer vidare att det är en brist enligt 6 kap 38 § KL att kommunstyrelsen inte själv behandlar ärenden kopplade till verksamhetens kvalitet.

9 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsens styrning och uppföljning av garanti för tidiga insatser i svenska är ändamålsenlig.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsens styrning och uppföljning av garanti för tidiga insatser endast delvis är ändamålsenlig.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- tillse att genomförandet av de nationella kartläggningsmaterialen genomförs enligt bestämmelserna vid samtliga skolenheter. (3 kap. 4 § SkoL).
- säkerställa att alla skolenheter från och med 1 juli 2025 har tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. (2 kap. 24 a § SkoL).
- stärka förutsättningarna för god och likvärdig tillgång till lärare med specialpedagogisk kompetens. (2 kap. 25 § SkoL).
- tillse att elever i behov av stöd, extra anpassningar och särskilt stöd får det stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF eller annat modersmål än svenska. (3 kap.5 och 7 § 3 st. SkoL)
- säkerställa att huvudmannens dokumenterade kvalitetsarbete motsvarar lagens krav på uppföljning av mål angivna i skollagen och vid behov fatta beslut om riktade och kraftfulla åtgärder (4 kap. 3, 5–6 och 7 §§ SkoL samt Skolverkets rekommendationer om arbetet med garantin för tidiga stödinsatser i förskoleklass och lågstadium, som rekommenderar "att arbetet med garantin utgör en grundläggande del i det systematiska kvalitetsarbetet")

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

Joakim Nertyk

Verksamhetsrevisor

Tove Berg

Verksamhetsrevisor

PENNEO

Signaturerna i detta dokument är juridiskt bindande. Dokumentet är signerat genom Penneo™ för säker digital signering. Tecknarnas identitet har lagrats, och visas nedan.

"Med min signatur bekräftar jag innehållet och alla datum i detta dokumentet."

LENA MEDIN

Certifierad kommunal revisor

Serienummer: fdca59a9db67cf[...]85981c060041a

IP: 78.77.xxx.xxx

2025-09-11 11:46:30 UTC



TOVE BERG

Verksamhetsrevisor

Serienummer: fa5196c4cda04c[...]7fb77ea01d345

IP: 78.77.xxx.xxx

2025-09-11 13:12:41 UTC



Stig Carl Joakim Nertyk

Verksamhetsrevisor

Serienummer: d0f51eb14cf716[...]6df9ed7ea4db1

IP: 213.89.xxx.xxx

2025-09-14 15:58:52 UTC



Ain Liivlaid

Ordförande

Serienummer: ec74909bce2a14[...]55a951a16df83

IP: 62.108.xxx.xxx

2025-09-14 16:06:23 UTC



MARGARETA NELHAGEN

Vice ordförande

Serienummer: f4e7a7583575c6[...]71ecd5a3b902a

IP: 89.233.xxx.xxx

2025-09-15 07:50:30 UTC



Detta dokument är undertecknat digitalt via [Penneo.com](https://penneo.com). De signerade uppgifternas integritet är validerad med hjälp av ett beräknat hashvärde för originaldokumentet. Alla kryptografiska bevis är inbäddade i denna PDF, vilket säkerställer både autenticitet och möjlighet till framtida validering.

Detta dokument är försett med ett kvalificerat elektroniskt sigill. För mer information om Penneos kvalificerade betrodda tjänster, se <https://eutl.penneo.com>.

Så här verifierar du dokumentets äkthet:

När du öppnar dokumentet i Adobe Reader kan du se att det är certifierat av **Penneo A/S**. Detta bekräftar att dokumentets innehåll förblir oförändrat sedan tidpunkten för undertecknandet. Bevis för de enskilda undertecknarnas digitala signaturer bifogas dokumentet.

De kryptografiska bevisen kan kontrolleras med hjälp av Penneos validator, <https://penneo.com/validator>, eller andra validerings verktyg för digitala signaturer.