



Granskning av kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskola

Rapport
Karlskrona kommun

KPMG AB
2023-06-09
Antal sidor 9



Karlskrona kommun

Granskning av kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskola

2023-06-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Rutiner	5
3.1.1	Bedömning	6
3.2	Organisation	7
3.2.1	Bedömning	8
3.3	Utredning	8
3.3.1	Bedömning	8
4	Slutsats och rekommendationer	9



Karlskrona kommun

Granskning av kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskola

2023-06-09

1 Sammanfattning

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens handläggning och utredning av mottagande i grundsärskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kunskapsnämndens styrning är ändamålsenlig så att mottagande av elever i grundsärskolan kan ske enligt gällande styrdokument. Vi konstaterar också att stickprov gjorda på var fjärde elev mottagen under de senaste två åren visar att det i samtliga elevakter finns medicinsk, pedagogisk, psykologisk och social bedömning, samlad utredning samt nämndbeslut om mottagande.

För arbetet med mottagande finns fastställda rutiner. Rutinerna omfattar även frågan om inskrivna elever som inte är behöriga till särskola. Vi konstaterar att de interna styrdokument saknar uppgifter om beslutsformalia, vilket kan få till konsekvens att fel dokument används eller att styrdokument inte revideras som sig bör.

För arbetet med mottagande bedömer vi att det finns en ändamålsenlig organisation som stödjer en rättssäker handläggning. Det gäller inte minst mottagningsteamets ansvar för kvalitetssäkring av bedömningar.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kunskapsnämnden att:

- formalisera dokumentation av interna styrdokument. Det kan göras genom mall för titelsida på vilken anges beslutsfattare, dokumentägare, beslutsdatum med flera adekvata uppgifter.

2 Bakgrund

KPMG har av Karlskrona kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskolan.

I 7 kap. skollagen stadgas om skolplikt och rätt till utbildning i grundsärskolan. Det är hemkommunen som ansvarar för mottagande i grundsärskolan. För behörighet till grundsärskolan gäller förutom regler om skolplikt att eleverna inte bedöms uppnå kunskapskraven för grundskolan, därför att de har en utvecklingsstörning. Endast elever som är behöriga till grundsärskolan får tas emot.

Kommunens revisorer har utifrån bedömning av väsentlighet och risk, beslutat att granska placering i grundsärskola, då en felaktig placering kan få stor påverkan på den enskilde individens möjlighet att verka i samhället.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2023.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens arbete vid mottagande av elever i grundsärskolan genomförs i enlighet med gällande lagstiftning.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Har nämnden rutiner för rättssäker handläggning och rättssäkert beslutfattande om mottagande i grundsärskolan?
- Har nämnden rutiner för utredning och åtgärder då elev påstås felaktigt ha blivit placerad i grundsärskolan?
- Har nämnden en ändamålsenlig organisation för handläggning och beslut?
- Görs pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning i utredning inför placering i grundsärskolan?

Granskningen avser kunskapsnämnden och omfattar kommunens handläggning och utredning vid placering i grundsärskolan.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen har utgått från nedanstående revisionskriterier:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6
- skollagen (2010:800) 7 kap. 5 §
- tillämpbara interna regelverk och policyer.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med skolchef, verksamhetschef, inskrivningsansvarig tillika specialpedagog, skolpsykolog samt rektor och biträdande rektor vid kommunens grundsärskola.

Stickprovskontroll av utredningar har tagits för vart fjärde barn placerat i grundsärskolan under de senaste två åren vad gäller samlad bedömning och om pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning är genomförd. I granskningen har kontrollerats om utredningen består av ovan nämnda bedömningar. Vi uttalar oss inte om respektive profession har gjort en korrekt bedömning. I kontrollen har också följts upp om nämnden har fattat beslut i varje enskilt fall

I rapporten används begreppet särskola då kommunen avser både grundsärskola och gymnasiesärskola. Då specifikt grundsärskolan avses används begreppet grundsärskola. Begreppsanvändningen motsvarar Karlskrona kommuns definition enligt det interna styrdokumentet *Mottagande i grund och gymnasiesärskola - En beskrivning av processen*.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef, verksamhetschef och inskrivningsansvarig.

3 Resultat av granskningen

3.1 Rutiner

Kunskapsförvaltningen har tagit fram en processbeskrivning innehållande "rutiner för handläggning, utredning och beslut om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola". Dokumentet benämns *Mottagande i grund och gymnasiesärskola - En beskrivning av processen*.¹ Rutinerna bygger på Skolverkets allmänna råd om mottagande i särskola. Processbeskrivningen anges vara övergripande och går inte in i detalj på hur de olika bedömningarna inom ramen för utredning inför mottagande görs. Förutom mottagande i särskola omfattar rutinen också vad som gäller för elev som är mottagen i särskola men "misstänks inte tillhöra målgruppen".

Processbeskrivningen beskriver följande processer:

- Frågeställning om rätt till särskola och information om särskola
- Utredning om mottagande i särskola
- Inskrivning i särskola
- Inskrivning/inskolning i grundsärskola
- Mottagen i grundsärskola väljer att läsa integrerat

¹ Av dokumentet framgår inget om beslutande, beslutsdatum eller annan formalia

- Frågeställning om elev som är mottagen i särskola misstänks inte tillhöra målgruppen
- Säkerställa att inflyttad elev är utredd enligt kommunens krav för mottagande

För att psykologisk, medicinsk och social bedömning ska kunna göras krävs vårdnadshavares samtycke. Detta inhämtas genom samtyckesblankett som är framtagen av kommunen och finns tillgänglig på kommunens intranät. I de fall utredningen visar att ett barn är behörigt till grundsärskola ska vårdnadshavares medgivande om mottagande inhämtas. Det görs på särskild blankett, vilken är framtagen av kommunen och finns på kommunens intranät. En tredje blankett innehåller besvärshänvisning.

Processbeskrivningen anger att nämnden beslutar om mottagande i särskola. Av kunskapsnämndens protokoll för år 2023 framgår att nämnden prövat "målgruppstillhörighet särskolan" i två fall vid sammanträdet i februari 2023² och i sex fall vid sammanträdet i mars 2023³. Av stickprovskontrollen framgår att varje kontrollerad mottagning har föregåtts av beslut i kunskapsnämnden. Intervjuade tjänstepersoner menar att de interna styrdokumenterna är kända i verksamhet och följs vad gäller mottagandeprocessen. Intervjuade skolledare kan dock uppleva att rektorer i förskola och skola inte fullt ut är insatta i grundsärskolans reglering utan efterfrågar flexibla lösningar i samverkan med grundsärskolan, till exempel mottagning direkt efter förskola, vilket intervjuade skolledare påpekar inte är i linje med lagens skrivning.⁴

I intervjuer framgår att kunskapsnämnden aldrig mottar en elev i särskola utan att utredning inklusive de fyra bedömningarna är gjorda. Det gäller även då elever, som har gått i grundsärskola i en annan kommun, flyttar in till kommunen.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att nämnden har rutiner för rättssäker handläggning och rättssäkert beslutfattande om mottagande i grundsärskolan. Det gäller även för utredning och åtgärder då elev påstås felaktigt ha blivit placerad i grundsärskolan. Av granskningen framgår också att nämnden beslutar i enlighet med gällande rutin (processbeskrivning).

Vi konstaterar att de interna styrdokumenterna saknar uppgifter om formalia såsom ansvarig för beslut, beslutsdatum, uppföljning av rutinerna med mera. Vi bedömer att dokument utan dessa formella uppgifter riskerar att användas felaktigt, till exempel efter att det ersatts av annat styrdokument eller reviderats.

² KSN 2023-02-28 § 18-19

³ KSN 2023-03-28 § 40-45

⁴ Skolformen förskoleklass har ingen motsvarighet för elever med intellektuell funktionsnedsättning. För dessa barn finns då möjlighet att kvarstanna i förskola eller gå vidare till förskoleklass.

3.2 Organisation

Av styrdokumentet *Mottagande i grund och gymnasiesärskola - En beskrivning av processen* framgår i vilken organisation som utrednings- och mottagandeprocessen bedrivs. På kunskapsförvaltningen finns inskrivningsansvarig med uppgift att säkerställa att utredning sker enligt gällande styrdokument och att vid behov fungera som kontaktperson för vårdnadshavare. Inskrivningsansvarig anger i intervju att dialog med vårdnadshavare sker kontinuerligt under hela processen. För en del vårdnadshavare kan informationen om att deras barn kan ha eller har en intellektuell funktionsnedsättning vara svår att ta in.

Mottagande i särskola "ska föregås av utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning"⁵. Ansvariga för respektive bedömning är:

- pedagogisk utredning - specialpedagog i samråd med undervisande förskollärare/lärare
- social utredning – skolans kurator eller kurator från central elevhälsa
- medicinsk bedömning – skolläkare från central elevhälsa eller läkare vid regionens habilitering
- psykologisk bedömning – psykolog från regionens habilitering, skolpsykolog från central elevhälsa eller eventuell privatpraktiserande psykolog

Bedömningar inom respektive område, förutom den pedagogiska, som görs före skolpliktens inträde ansvarar regionen för. Bedömningarna inom utredningen skickas till och sammanställs därefter av inskrivningsansvarig. I kommunen finns ett mottagningsteam, som består av inskrivningsansvarig samt skolläkare, skolpsykolog, kurator och specialpedagog från kommunens centrala elevhälsa. Teamet analyserar och kvalitetssäkrar underlaget. Vid behov begärs ytterligare information in från ansvariga för bedömningar. Det kan till exempel handla om förtydligande av bedömning.

Inskrivningsansvarig skriver förslag till beslut i form av tjänsteskrivelse och närvarar då ärendet behandlas i nämnden. Fram till 2023 föredrog inskrivningsansvarig varje ärende, men nu förutsätts att ledamöterna har läst underlagen. Inskrivningsansvarig finns dock tillgänglig för att besvara frågor från ledamöterna inför beslut. Beslut om mottagande är alltså inte delegerat utan fattas av kunskapsnämnden.

Samtliga respondenter bedömer att befintlig organisation är ändamålsenlig och effektivt. Den säkerställer också att bedömningarna är kvalitetssäkrade. Vid behov begärs kompletteringar in innan utredningen sammanställs och tjänsteskrivelse formuleras.

⁵ 7 kap. 5 § 2 st. Skoll



Karlskrona kommun

Granskning av kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskola

2023-06-09

3.2.1 Bedömning

Vi bedömer att kunskapsnämndens organisation för mottagning i grundsärskola är ändamålsenligt för handläggning och beslut. Vi ser särskilt positivt på att det finns ett mottagningsteam för stöd och kvalitetssäkring.

3.3 Utredning

Av ovan har framgått att kunskapsförvaltningen har en organisation för bedömning och utredning inför mottagande i grundsärskola. I granskningen har tolv utredningar (48 bedömningar) studerats. Det motsvarar ett stickprov på var fjärde elev mottagen i grundsärskolan under de senaste två år. Stickproven visar att det i varje ärende finns medicinsk, pedagogisk, psykologisk och social bedömning. Bedömningarna sammanställs i en utredning. För varje stickprov finns också ett kopplat nämndbeslut.

Bedömningar och utredningar digitaliseras av inskrivningsansvarig och diarieförs i kommunens centrala system av tjänsteperson vid förvaltningens centrala elevhälsa. De fysiska dokumenten förvaras i låsta arkivskåp på inskrivningsansvarigs expedition.

3.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att det görs pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning i utredning inför placering i grundsärskolan.



Karlskrona kommun

Granskning av kommunens handläggning och utredning av placering i grundsärskola

2023-06-09

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kunskapsnämndens styrning är ändamålsenlig så att mottagande av elever i grundsärskolan kan ske enligt gällande styrdokument. Vi konstaterar också att stickprov gjorda på var fjärde elev mottagen under de senaste två åren visar att det i samtliga elevakter finns medicinsk, pedagogisk, psykologisk och social bedömning, samlad utredning samt nämndbeslut om mottagande.

För arbetet med mottagande finns fastställda rutiner. Rutinerna omfattar även frågan om inskrivna elever som inte är behöriga till särskola. Vi konstaterar att de interna styrdokument saknar uppgifter om beslutsformalia, vilket kan få till konsekvens att fel dokument används eller att styrdokument inte revideras som sig bör.

För arbetet med mottagande bedömer vi att det finns en ändamålsenlig organisation som stödjer en rättssäker handläggning. Det gäller inte minst mottagningsteamets ansvar för kvalitetssäkring av bedömningar.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kunskapsnämnden att:

- formalisera dokumentation av interna styrdokument. Det kan göras genom mall för titelsida på vilken anges beslutsfattare, dokumentägare, beslutsdatum med flera adekvata uppgifter.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.