

Likvärdig skola

Åtvidabergs kommun

November 2023

Viktor Prytz, certifierad kommunal yrkesrevisor

Sofia Tuvhag, certifierad kommunal yrkesrevisor

Peter Aschberg, certifierad kommunal yrkesrevisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Åtvidabergs kommun genomfört en granskning avseende likvärdig utbildning inom grundskolan. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbetet med stöd och stimulans. Granskningen har även syftat till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbetet med stöd och stimulans. Den interna kontrollen inom området bedöms som **ej** tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. Första frågan utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör grund för bedömning av intern kontroll. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom stöd och stimulans?	Delvis	
Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?	Nej	
Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Nej	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning ger vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att fatta beslut om styrande dokument med bäring på kvalitetsarbete och resursfördelning i syfte att stärka den politiska styrningen.
- Säkerställ att analyser avseende stöd och stimulans följs upp av kommunstyrelsen.
- Tillse att åtgärder vidtas utifrån genomförd uppföljning vid indikation på bristande likvärdighet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Skolorganisation	5
Statistik	5
Likvärdiga förutsättningar	7
lakttagelser	7
Bedömning	10
Uppföljningar och analyser	11
lakttagelser	11
Bedömning	13
Åtgärder vid bristande likvärdighet	14
lakttagelser	14
Bedömning	15
Samlad bedömning	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	16
Rekommendationer	17

Inledning

Bakgrund

En av de största utmaningarna för den svenska skolan är dess likvärdighet. Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet.

I utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor har ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever med goda förutsättningar att lyckas väl samlas på vissa skolor, medan elever som inte har lika goda förutsättningar går i andra skolor. Elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund.

Utöver skillnader i kunskapsresultat, finns det generellt skillnader inom skolor, mellan skolor och mellan huvudmän avseende tillgång till personella resurser (till exempel behöriga lärare och elevhälsa), lärmiljöer (till exempel skolbibliotek och digitala lärverktyg) och arbete/insatser för trygghet och studiero, stöd och stimulans och att främja skolnärvaro.

I Åtvidabergs grundskola är andelen av elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen 54,0 % år 2022. Detta är lägre än strukturellt liknande kommuner och en lägre nivå än tidigare år. Skolorna i kommunen har olika förutsättningar vad gäller antal elever och resurser

Kommunstyrelsen är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Granskningen fokuserar på arbete/insatser för stöd och stimulans.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbetet med stöd och stimulans. Det innebär att styrelsen ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom stöd och stimulans?

- Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?
- Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Första frågan utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet. Fråga två och tre utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Granskningen har utgått från följande revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- 1 kap. 4, 8, 9 §§ skollagen
- 2 kap. 8, 8b §§ skollagen
- 3 kap. 5 och 7-12 §§ skollagen
- 4 kap. 4–7 §§ skollagen
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsendet
- Skolverkets allmänna råd Extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till läsåret 2022/2023. Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och dess ansvar som huvudman för grundskolan.

För verifiering av styrelsens styrning och uppföljning genomförs intervjuer och dokumentgranskning för ett urval av enheter. Samtliga fem grundskoleenheter för vilka kommunen är huvudman har omfattats av granskningen.

Metod

Vi har granskat rutiner och lokala styrdokument, dokumenterade uppföljningar och analyser samt kommunstyrelsens protokoll.

Totalt har 11 personer intervjuats genom digitala gruppintervjuer. Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningsledning: Förvaltningschef, två sakkunniga tjänstepersoner med utvecklingsansvar samt elevhälsochef.
- Rektorer vid Alléskolan (4-6), Alléskolan (7-9), Björsäter skola (F-6), Grebo skola (F-6) samt centralskolan (F-3).
- Kommunstyrelsens presidium.

Kvalitetssäkring har skett av utsedd kvalitetssäkrare enligt PwC:s rutiner och checklistor för kvalitetssäkring.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Skolorganisation

Enligt Reglemente för Åtvidabergs kommun (KF 2022-10-26 § 76, reviderad 2023-05-24) fullgör kommunstyrelsen kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet. Kommunstyrelsen har därmed ansvar för bland annat grundskolan tillsammans med de andra skolformerna. Vidare framgår att ett av kommunstyrelsens fem utskott är utbildningsutskott. Utbildningsutskottet bereder ärenden inom utbildningsverksamhet avseende samtliga skolformer, pedagogisk omsorg samt vuxenutbildning.

I den politiska ledningsgruppen (PLG) deltar samtliga ordföranden i utskotten, kommundirektör och ekonomichef. I intervjuer framgår att PLG sammanträder veckovis och behandlar områden som berör kommunens verksamheter och budgetarbete. PLG har ingen beslutsrätt och de intervjuade beskriver att gruppen upplevs som ett beredande organ.

För skolområdet finns en utbildningsförvaltning som leds av skolchefen. Kommunen är huvudman för en lågstadieskola, två låg- och mellanstadieskolor, en mellanstadieskola och en högstadieskola. Av intervjuer följer att det finns en central elevhälsoorganisation som leds av en elevhälsochef. Resurserna inom elevhälsan fördelas utifrån antalet elever på respektive enhet samt utifrån behov. Detta innebär att elevhälsoresurser finns på plats vissa dagar varje vecka på respektive enhet.

Statistik

Kunskapsresultat

Statistik från Skolverket visar att kunskapsresultatet för eleverna som avslutade åk 6 och som uppnådde betyget A-E i alla ämnen läsåret 21/22 ligger under rikssnittet i kommunen som helhet. Det föreligger även skillnader mellan de två av tre skolenheter som statistik kan visas för. Delar av statistiken baseras på färre än 10 elever och därför dubbelprickas (..) den av sekretesskäl. Av detta skäl går det inte att utröna huruvida det föreligger skillnader mellan pojkars och flickors kunskapsresultat på enhetsnivå. På kommunövergripande nivå kan vi däremot konstatera att det finns tydliga skillnader mellan pojkar och flickor.

*Tabell 1. Åk 6 Andel elever med godkänt betyg (A-E) i alla ämnen. Läsår 21/22.
Åtvidabergs kommun och riket. Kommunala huvudmän.*

	Totalt	Flickor	Pojkar
Alléskolan 4-6	47,6 %	53,7 %	..
Björnsäter skola	..	.	..
Grebo skola	55,6 %	..	..
Åtvidabergs kommun	50,0 %	56,4 %	44,4 %
Riket	71,2 %	74,1 %	68,5 %

Notering: Statistik hämtad från Skolverket 2023-09-21. Måttet visar andel elever med godkänt betyg (A-E) i alla ämnen som respektive elev enligt uppgift har eller ska ha läst. Andelen beräknas utifrån elever med betyg A-F, streck eller anpassad studiegång. För elever som har fått ämnesövergripande undervisning i NO- och/eller SO-ämnena med blockbetyg, ingår det som ett betyg.

Det finns en högstadieskola i kommunen. Statistiken visar att kunskapsresultaten för elever som avslutade årskurs 9 och uppnådde betyget A-E i alla ämnen ligger markant under riket. Det förekommer även stora skillnader mellan flickor och pojkar.

Vidare framgår i jämförelse med kommunens SALSA-värde att elevernas resultat i form av slutbetygen i årskurs 9, med hänsyn till elevsammansättningen, ligger under modellberäknat värde¹ (72 procent). Detta innebär att skolenhetens faktiska betygsresultat baserat på elevsammansättningen är lägre än vad som kunnat förväntas för läsåret.

*Tabell 2. Åk 9 - Andel elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen. Läsår 21/22.
Åtvidabergs kommun och riket. Kommunal huvudman.*

	Totalt	Flickor	Pojkar
Alléskolan 7-9	54,0 %	68,2 %	40,8 %
Åtvidabergs kommun	54,0 %	68,2 %	40,8 %
Riket	71,9 %	73,8 %	70,2 %

Notering: Statistik hämtad från Skolverket 2023-09-21. Måttet visar andel elever med godkänt betyg i alla ämnen som ingått i elevens utbildning. Andelen beräknas av de elever som fått eller skulle ha fått betyg enligt det mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet (elever som saknar godkänt betyg i alla ämnen ingår).

Stimulans och stöd

Skolenkäten genomförs årligen av Skolinspektionen och utgör en del av underlaget för den kartläggning som Skolinspektionen gör av skolorna i Sverige. Åtvidabergs kommun

¹ SALSA är en statistisk modell som jämför skolors betygsresultat med en framräknat modellvärde. SALSA tar hänsyn till bakgrundsfaktorer som föräldrars utbildningsnivå, nyinvandrade elever och fördelningen pojkar/flickor i skolorna.

deltog våren 2023. I grundskolan är det eleverna i årskurs 5 och i årskurs 8 som deltar i enkätundersökningen. Bland annat berörs området stöd och stimulans i enkäten. Frågeområdena mäts genom indexvärden².

Svaren från Alléskolans elever i årskurs 8 har för området *Stimulans* indexvärdet 5,9 och för området *Stöd* värdet 7,2. Motsvarande värden för samtliga medverkande skolor årskurs 8 i landet är 5,4 och 6,4.

Motsvarande enkät har även genomförts i årskurs 5. Området *Stimulans* har där indexvärdet 6,6 och för området *Stöd* värdet 7,3. Motsvarande värden för samtliga medverkande skolor årskurs 5 i landet är 6,5 och 7,4.

Likvärdiga förutsättningar

Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom stöd och stimulans?

lakttagelser

Mål och riktlinjer

Kommunens vision 2030 omfattar fyra framgångsförhållanden varav en är "Utveckling och livslångt lärande". Åtvidabergs kommun ska år 2030 vara en plats där barn och unga får chans att utvecklas och där det finns inspiration och möjlighet till ett livslångt lärande.

I Åtvidabergs kommuns budget 2023 (KF 2022-10-26 § 69) anges att ett av de övergripande målen för kommunen är "Åtvidabergs kommun ska vara en kommun med goda uppväxtvillkor". Ett av målets tre fokusområden är skolan. För att mäta måluppfyllelsen används mätpunkterna *Behörighet till gymnasiet efter årskurs 9* samt *Godkänt i alla ämnen efter årskurs 9*. I Budget 2023 finns även det prioriterade uppdraget "Förstärkningen inom grundskolans tidiga år skall fortsätta".

Verksamhetsplan 2023 för Barn- och utbildningsförvaltningen har enligt intervjuade beslutats av förvaltningschefen. Dokumentet saknar beslutsdatum. Genom protokoll noterar vi att verksamhetsplanen har presenterats som informationsärendet för utbildningsutskottet men inte behandlats av kommunstyrelsen. I verksamhetsplanen framgår att förvaltningen beslutat att gå över till en verksamhetsplan per kalenderår snarare än läsår som tidigare. Innevarande plan gäller därmed endast för höstterminen 2023. Vi har i granskningen även tagit del av Verksamhetsplan 2022/2023 som fastställdes den 15 september 2022.

I förvaltningens verksamhetsplan anges att den ger vägledning i enheternas lokala systematiska kvalitetsarbete och verksamhetsplaner. I verksamhetsplanen finns den förvaltningsövergripande målsättningen "Likvärdig förskola och skola med hög kvalitet". En av strategierna för att nå målet utgörs av tidiga insatser. För denna strategi anges

² Indexvärden mäts via en 10-gradig skala (0–10). Ett högt indexvärde indikerar en positiv uppfattning. Läs mer om indexvärdet på www.skolinspektionen.se/skolenkaten.

följande: "Vi ska genom att arbeta med tidiga insatser ge rätt stöd i rätt tid så snart ett behov uppstår för att främja elevernas lärande och utveckling." Strategin ska uppnås genom att skapa samsyn kring gemensamt elevhälsoarbete, särskilt stöd och anpassningar. Vi konstaterar att enheternas verksamhetsplaner, som ingår i granskningen, innefattar mål och uppdrag i linje med den förvaltningsövergripande verksamhetsplanen. För strategin *Tidiga insatser* konkretiseras exempelvis att arbete med ökad skolnärvaro ska ske enligt förvaltningsgemensam handlingsplan för arbete med ökad skolnärvaro.

Därutöver finns aktivitetsplaner som syftar till att sammanfatta genomförande av aktiviteter som anges i Barn- och utbildningsförvaltningen verksamhetsplan. Vidare ska planerna tydliggöra ansvar och underlätta implementering. En av aktivitetsplanerna kopplad till verksamhetsplan 2022/2023 är benämnd "Uppdraget" och utgår från den förvaltningsövergripande målsättningen likvärdig förskola och skola med god kvalitet.

I Internkontrollplan för Åtvidabergs kommun 2021-2024 (KS 2021-06-02 § 105) finns riskområdet "Efterlevnad av Skollagen". För riskområdet beskrivs risken för att åtgärdsprogram inte upprättas enligt skollagens krav med effekten att elever inte får det stöd som denne behöver. Kontrollmålet anges vara att kommunens rutiner ska följas och ansvarig är barn- och utbildningschef.

Systematiskt kvalitetsarbete

För det systematiska kvalitetsarbetet finns ett årshjul benämnt "Struktur och innehåll systematiskt kvalitetsarbete". Årshjulet är odaterat och beskrivs av intervjuade som ett levande dokument, revidering uppges ha skett de senaste åren. Årshjulet omfattar bland annat en strategidag i januari, flera analysseminarier och verksamhetsbesök i november. Vidare framgår att det systematiska kvalitetsarbetet består av tre delar:

- Sammanställning av delmål och indikationer som görs av sakkunniga tjänstepersoner tillsammans med rektor.
- Faktorer för framgångsrik skolutveckling som utgörs av en skattning av personal på enheterna.
- Sammanställning av verksamhetens förutsättningar som görs av sakkunnig och controller.

Vid intervju kompletteras med information om att förvaltningens och enheternas verksamhetsplaner ses som en del i det systematiska kvalitetsarbetet. Vidare beskrivs att det systematiska kvalitetsarbetet genomgick en större förändring för ett par år sedan. Antalet mål och aktiviteter inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet uppges blivit färre och arbetet mer likriktat inom förvaltningen.

Förbättringsarbete avseende systematiskt kvalitetsarbete uppges även ha skett inom ramen för en aktivitetsplan avseende pedagogisk personals uppdrag. Av aktivitetsplanen följer att den syftar till att uppnå den förvaltningsövergripande målsättningen "Likvärdig förskola och skola med god kvalitet". Vidare anges att det systematiska kvalitetsarbetet visat på behov av att skapa en ökad samsyn och

förståelse för uppdraget som huvudman och enskild medarbetare utifrån skollag och läroplaner. Vid intervju med förvaltningsledningen beskrivs att arbetet skett tillsammans med fackliga företrädare för att öka uppdraget.

Resursfördelningsmodell

Utbildningsförvaltningen utredde år 2018 resursfördelningsmodellen i grundskolan. Utredningen presenterades i "Promemoria Resursfördelningssystem, Förskola, Grundskola och Fritidshem" daterad 2019-01-23. Den då gällande grundmodellen för resursfördelning hade varit aktiv i flera år och vi har inte tagit del av grundbeslutet. Slutsatsen från utredningen var att anslagsfinansiering med budgetdialog kvarstår som grund för den nya finansieringsmodellen. Enligt utredningen hade modellen visat sig fungera som ett sätt att skapa förutsägbarhet och att den i grunden hade legitimitet. Som utveckling av modellen kompletterades budgetarbetet med en strukturerad behovsanalys utifrån förändringar i elevgruppens förändrade behov och förutsättningar på enhetsnivå. I kompletteringen av Mål och resultatrapport 2022 från utbildningsförvaltningen framgår att den interna budgetprocessen ändrades på förvaltningen inför budget 2020. Processen justerades från ett äskande-system till ett system där förändrade jämfört med föregående budgetår beskrivs. Detta sker numera genom att förvaltningen och respektive skolledare gemensamt tar fram ett underlag på vad som är känt om elevgruppen inför kommande budgetår. Utifrån sammanställningen gör rektor en behovsanalys som bifogas budgetäskande. På detta sätt är tanken att förändrade behov och förutsättningar i elevgruppen får ett tydligt och dokumenterat genomslag i budgetdialogen. Det blir därmed möjligt att följa upp varje enhet och förvaltningens systematiska kvalitetsarbete. Vidare anser de intervjuade att modellen ger fortsatta möjligheter att fördela anslag på ett sätt som svarar mot de särskilda behov och förutsättningar de olika enheterna har utifrån geografi och storlek.

Resursfördelningsmodellen är inte beslutad av kommunstyrelsen utan de intervjuade anser det tillräckligt med ett tjänstemannabeslut av skolchefen.

Extra anpassningar och särskilt stöd samt stimulans

Det finns en odaterad förvaltningsövergripande lathund som beskriver arbetsgången för elever i behov av stöd. Dokumentet är benämnt "Trappan" och är enligt intervjuade ett levande dokument som revideras kontinuerligt och har funnits i ca 5-7 år. Trappan omfattar arbetsgången för extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Vid intervjuer uppges att arbetsgången i stort efterföljs vid enheterna. Vissa undantag beskrivs dock finnas och det uppges krävas ett kontinuerligt implementeringsarbete. Ledningsgruppen, där rektorer och biträdande rektorer deltar, beskrivs som ett forum för att samordna arbetssätt generellt. Inom ledningsgruppen finns basgrupper som utgör kollegiala forum som uppfattas bidra till likriktat arbete. Vidare beskriver intervjuade rektorer att samverkan sker mellan en viss grupp lärare vid respektive enhet.

Vi har tagit del av mallar och stödjande dokument som används i arbetet i form av bland annat mallar för fördjupad pedagogisk kartläggning, utredning av behov av särskilt stöd,

checklista för extra anpassningar, samt beslut om att starta och avsluta åtgärdsprogram. Vid intervjuer samt i enheternas verksamhetsplaner framgår att de förvaltningsövergripande styrande dokumenten finns tillgängliga i en digital yta som samtliga enheter har tillgång till. Vidare framgår att IST och Prorenata är de system som används för att dokumentera bland annat extra anpassningar och åtgärdsprogram. Visst arbete dokumenteras dock utanför systemet, exempelvis pedagogisk kartläggning. Utvecklingsområden uppges ha identifierats avseende likriktad dokumentation samt i systemstödet, vilket har påverkat möjligheternas till sammanställning och utvärdering.

Av kompletterad mål- och resultatrapport 2022 framgår att ett förvaltningsgemensamt arbete pågår med former för kvalificerat särskilt stöd för de elever som har de största stödbehoven i grundskolan, oavsett årskurs.

Elever som lätt uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. I de dokument vi har tagit del har det varit ett övervägande fokus på att identifiera elevers behov av stöd för att nå målen och utforma stödet. Det framgår inte hur grundskolan arbetar med ledning och stimulans för elever som lätt uppfyller de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas.

Elevhälsoarbete

Av kompletterad mål- och resultatrapport 2022 framgår att elevhälsan har stärkts de senaste åren med bland annat fler specialpedagoger, detta ger förutsättningar för ett bättre stöd till undervisande lärare att hitta former för att stödja elever med behov av extra anpassningar eller särskilt stöd.

Som tidigare nämnt fördelas elevhälsoresurser (skolsköterska, kurator, specialpedagoger, skolpsykolog och skolläkare) både utifrån antalet elever och behov. Det innebär i grunden att närvaron av resurserna på enheterna inom elevhälsan ser olika ut beroende på antal barn och elever på skolan. Elevhälsochef uppges fatta beslut om eventuella utökade resurser vid en enhet utifrån de behov som kommuniceras av rektor. Vid intervju med rektorer beskrivs att personalomsättning och svårigheter att rekrytera lett till brist på elevhälsoresurser. Detta upplevs ha skapat olikvärdiga förutsättningar i fråga om tillgång till elevhälsan vid enheterna. Vid en av enheterna saknas både kurator, logoped och specialpedagog. Detta beskrivs göra det svårare att sätta in åtgärder vid exempelvis skolfrånvaro. På en annan enhet finns i dagsläget inga lokaler för elevhälsoteamet. Att elevhälsoresurserna fördelas mellan enheterna olika dagar uppges också bidra till begränsade förutsättningar för ett kontinuerligt arbete.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom stöd och stimulans?

Delvis

Vi kan konstatera att det finns mål och dokumenterade rutiner och riktlinjer inom området stöd på förvaltningsövergripande nivå. Vidare finns styrning genom mål och budget för verksamheten. Flera av de styrande dokumenten är inte politiskt antagna och vi anser därför att kommunstyrelsens styrning kan stärkas. Bland annat handlar det om beslut om resursfördelningen i grundskolan samt hur kvalitetsarbete ska bedrivas. Dessa beslut kan anses röra verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet samt vara av principiell beskaffenhet och därmed vara ett politiskt beslut.

I intervjuerna har det inte framförts några omfattande synpunkter på resursfördelningsmodellen eller tillgången på resurser för personal och läromedel. Vi tolkar det som att ekonomistyrning och resursfördelning är ett område med legitimitet och acceptans.

Vi anser att det föreligger skillnader i tillgången till vissa elevhälsoresurser och menar att den nuvarande fördelningsmodellen och hanteringen kan förfinas för att bättre möta behov på enheterna.

Uppföljningar och analyser

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?

lakttagelser

Dokumentation och uppföljning på enhets- och huvudmannanivå

Vi har tagit del av ett arbetsmaterial som beskriver förvaltningens systematiska kvalitetsarbete. I årshjulet beskrivs vilka aktiviteter som genomförs inom årets månader samt vilken uppföljning och rapportering som ska ske. I årshjulet för det systematiska kvalitetsarbetet anges att "det sammanvägda resultatet och analyserna ligger till grund för det framtidsytande arbetet som blir synligt i förvaltningens- och skolenhetens strategier och aktiviteter samt utvecklingsarbeten." Det framgår inte på ett tydligt sätt hur det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras på enhetsnivå eller på aggregerad nivå.

Vid intervju med förvaltningsledningen beskrivs att förvaltningens och enheternas verksamhetsplaner är en del av dokumentationen av det systematiska kvalitetsarbetet. Vi uppfattar således att resultatet från det systematiska kvalitetsarbetet integreras i efterföljande års verksamhetsplan och inte dokumenteras eller sammanställs separat. I verksamhetsplanerna kan vi inte utläsa någon tydlig utvärdering av tidigare års systematiska kvalitetsarbete.

I direktiv för verksamhetsbesöken för vårterminen 2023 anges att dessa dokumenteras och presenteras tillsammans med analys och slutsatser i en kortare rapport. Det finns även en mall för frågeunderlag inför verksamhetsbesök. I en sammanställd analys av verksamhetsbesöken från vårterminen 2023 framgår bland annat att ett av utvecklingsområdena för grundskolans arbete med extra anpassningar och särskilt stöd, är strukturen för återkoppling från elevhälsoteam. En slutsats som framgår av analysen

är också att enheterna arbetar olika med bland annat närvaro och att rutiner inte "sitter" på kommunnivå.

En Mål- och resultatrapport tas årligen fram vid utbildningsförvaltningen. Av Mål- och resultatrapport för år 2022 framgår att den utgör en sammanfattande analys och slutsatser kring resultaten i Barn- och utbildningsförvaltningens verksamhet läsåret 2021/2022. I inledningen beskrivs förvaltningens arbete med systematiskt kvalitetsarbete och för grundskoleverksamheten presenteras flera olika resultat för elevernas lärande. Dokumentet innehåller även beskrivningar för verksamhetens arbetar med prioriterade områden så som:

- Elevhälsan har utvidgats genom både lokala politiska satsningar och användning av statsbidrag för likvärdig skola.
- Under våren påbörjades ett utredningsarbete avseende kvalificerat särskilt stöd för den grupp som har svårast att få en fungerande skolsituation i ordinarie klass. Framför allt genom närvarorutin och Plan för kränkande behandling som har fastställts
- Handlingsplan för tillgängliga lärmiljöer fastställdes under höstterminen 2021.
- Inom ramen för en lärande organisation arbetar grundskola och fritidshem både förvaltningsgemensamt och enhetsvis och elevhälsan har utvecklat ett system för professionsvis utveckling mellan enheter.

Vi kan inte identifiera någon dokumenterad uppföljning och analys avseende stöd och stimulans i Mål- och resultatrapporten.

I kompletterad Mål- och resultatrapport 2022 framgår att förvaltningens ledningsgrupp sedan tidigare har identifierat utmaningar kopplat till att upprätthålla en röd tråd genom hela skoltiden, tidiga insatser, strukturer för kvalificerat särskilt stöd. Denna bild stärks av intervjuer med rektorer och förvaltningsledning. Vidare anges att förvaltningen sedan ett antal år inom ramen för *#tillsammans* arbetar med att säkerställa att utbildningen ger alla elever likvärdiga möjligheter.

Genomgång av kommunstyrelsens protokoll mellan september 2022 och september 2023 visar att styrelsen har följt upp utbildningsverksamheten genom att behandla kommunens övergripande delårsrapporter och årsredovisning. I kommunstyrelsens årsredovisning 2022 följs målområdet "Utveckling och livslång lärande" upp på en generell nivå. Bland annat anges att inom skolorganisationen pågår ett arbete med att förstärka stödet till elever inom samtliga skolnivåer. I årsredovisningen finner vi ingen uppföljning av exempelvis andel barn/elever med särskilt stöd eller åtgärdsprogram.

Ekonomisk uppföljning som omfattar utbildningsförvaltningen redovisas på samtliga kommunstyrelsens sammanträden. Vid samtliga sammanträden finns även en informationspunkt från utskottsordföranden. Det framgår inte av ärendet eller av bilagda handlingar vilken information som har givits vid sammanträdet, hänvisning görs till utskottets protokoll som tillhandahålls i kallelsen. Vid sammanträde den 1 mars 2023 ges återrapportering avseende kränkande behandling.

Den 7 december 2022 § 187 behandlade kommunstyrelsen en komplettering av utbildningsförvaltningens mål- och resultatrapport 2022 och beslutade att notera informationen till protokollet. Vi kan inte verifiera att kommunstyrelsen tagit del av den första versionen av mål- och resultatrapporten. Detta har däremot skett i utbildningsutskottet som information. Det framgår inte i några protokoll att mål- och resultatrapporten för 2022 är beslutad.

Genomgång av utbildningsutskottets protokoll under samma period visar att utskottet vid varje sammanträde ges information från utbildningsförvaltningen. Genom informationsärenden har utskottet även tagit del av utbildningsförvaltningens verksamhetsplan för höstterminen 2023, analys av Alléskolans resultat, planeringsföresättningar inför budget 2024 samt mål- och resultatrapport för 2022. Vid ett par tillfällen ges information om processen för det systematiska kvalitetsarbetet. Ingen rapportering av resultat eller slutsatser från det systematiska kvalitetsarbetet eller uppföljning av det kan ses i protokollen. Vi kan inte utläsa att utskottet tagit del av någon redovisning eller uppföljning kring åtgärdsplaner, särskilt stöd, elevhälsa eller något annat område med bäring på stöd eller stimulans.

Som tidigare nämnt omfattar kommunstyrelsens internkontrollplan 2023 en kontroll avseende upprättande av åtgärdsprogram. Enligt internkontrollplanen ansvarar kommunledningsförvaltningens stab för att upprätta en sammanställning av kommunstyrelsens internkontroll. Internkontrollrapporter ska lämnas till staben senast den 15 maj respektive 15 november. Det framgår inte i internkontrollplanen hur uppföljning ska ske till kommunstyrelsen. Vi har inte kunnat verifiera att någon uppföljning av internkontrollen rörande åtgärdsprogram har genomförts och presenterats för kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens årsredovisning 2022 omfattar uppföljning av årets internkontroll. Gällande efterlevnad av skollagen framgår inte vad kontrollen har visat men att det pågår ytterligare informations- och utbildningsinsatser samt ett arbete med att ta fram tydligare rutiner.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?

Nej

Uppföljningar och analyser som omfattar stöd och stimulans redovisas till kommunstyrelsens utbildningsutskott. Många av analyserna kommer däremot inte till kommunstyrelsen till del. Den uppföljning som ges sker inom ramen för måluppföljning på kommunövergripande nivå.

Vi anser att kommunstyrelsen inte i tillräcklig grad har tillsatt tillräcklig uppföljning då den första versionen av mål- och resultatrapport 2022 inte har behandlats av kommunstyrelsen. Brister i uppföljning riskerar att leda till att kommunstyrelsen inte kan vidta adekvata åtgärder om eller när brister uppstår. Det är sannolikt inte möjligt för

kommunstyrelsen att bedöma om verksamheten är likvärdig inom kommunen vad gäller stöd och stimulans.

Åtgärder vid bristande likvärdighet

Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

lakttagelser

Rapportens inledande avsnitt om statistik från läsåret 2021/2022, kommunens rapporter och uppföljning samt intervjupersonernas beskrivningar, visar att kunskapsresultaten har försvagats i kommunen de senaste åren. Det finns till viss del olika förutsättningar vid kommunens skolor som kan påverka elevernas kunskapsresultat och upplevelse av stöd och stimulans, exempelvis gällande tillgången till elevhälsans kompetenser.

Kommunstyrelsens utbildningsutskott behandlade utbildningsförvaltningens mål- och resultatrapport 2022 den 13 september 2022 § 34. Utskottet beslutade då att notera informationen till protokollet. Vi kan inte verifiera att kommunstyrelsen tagit del av denna första version av mål- och resultatrapporten. Den 7 december 2022 § 187 behandlade kommunstyrelsen däremot en komplettering av mål- och resultatrapporten. Av ärendet framgår att förvaltningen har fått i uppdrag av kommundirektören att inkomma till kommunstyrelsen med en utförligare beskrivning av bakgrunden till resultaten för årets årskurs 9. I den kompletterande mål- och resultatrapporten framförs bland annat att det låga antalet elever även framöver väntas skapa variation mellan årskurser. Detta eftersom enskilda variationer mellan individer får stort genomslag i uppföljning och analyser.

En handlingsplan för förbättrade skolresultat fastställdes av chef för utbildningsförvaltningen den 11 september 2023. Av handlingsplanen framgår att förvaltningens sakkunniga tjänstepersoner och skollädaressen på Alléskolan gavs i uppdrag att upprätta och genomföra en handlingsplan för förbättrade kunskapsresultat på Alléskolan 7-9 läsåret 2023/2024. Uppdraget är en komplettering till förvaltningens verksamhetsplan för 2023. Åtgärder som beskrivs i handlingsplanen omfattar förslag på strategier med aktiviteter inom områdena undervisning, matematik, svenska, betyg och bedömning samt elevhälsa. Inom strategin för elevhälsa anges bland annat att regelbunden uppföljning ska ske av problematisk frånvaro samt att förvaltningen ska ansvara för intern kontroll avseende att alla elever som riskerar att inte nå kunskapsmålen har ett åtgärdsprogram.

Vid intervju med företrädare för kommunstyrelsen uppges att kommundirektören har fått i uppdrag från politiska ledningsgruppen att ta fram en åtgärdsplan utifrån de låga skolresultaten. Detta uppdrag har vi inte kunnat verifiera i protokoll.

En presentation som visats för den politiska ledningsgruppen den 3 september 2023 omfattar uppföljning av kunskapsresultat 2022-2023. I presentationen framgår bland annat att slutsatserna är att skolresultaten över tid varit lägre än förväntat. Varken socioekonomi, resurser eller elevernas mående och upplevelse av skolan förklarar dock de låga resultaten. En förklaring är däremot brister i skolnärvaro. Vi kan inte heller

verifiera att kommunstyrelsen fått del av denna information. Insatserna som presenteras är inom ramen för rektors ansvar eller förvaltningens övergripande verksamhetsarbete. Det framgår inga insatser utifrån det politiska huvudmannansansvaret. Det är oklart på vilket sätt PLG hanterade informationen.

Bedömning

Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Nej

Vi kan konstatera att grundskolan i Åtvidabergs kommun uppvisar låga kunskapsresultat både i årskurs 6 och 9. Vidare framgår att det finns skillnader mellan skolenheterna för årskurs 6 och stora skillnader mellan pojkar och flickor generellt.

Kommunstyrelsen har fått fördjupad information om orsakerna till bristande kunskapsresultat i årskurs 9 i och med den komplettering som förvaltningen gjorde till mål- och resultatrapporten. Det framgår inte i intervjuer eller protokoll vilka åtgärder kommunstyrelsen vidtagit till följd av rapporteringen. Det finns uppgifter om att kommundirektören har fått i uppdrag från politiska ledningsgruppen att ta fram en åtgärdsplan utifrån de låga skolresultaten. Det är tveksamt om kommunstyrelsen kan tillskrivas de åtgärder vi har identifierat eftersom uppdragen inte har givits av kommunstyrelsen eller av dess utbildningsutskott.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ätvidabergs kommun genomfört en granskning av likvärdig skola. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbetet med stöd och stimulans. Det innebär att styrelsen ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna. Granskningen har även syftat till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbetet med stöd och stimulans. Den interna kontrollen inom området bedöms som **ej** tillräcklig.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom stöd och stimulans?	Delvis Det finns mål och dokumenterade rutiner och riktlinjer på förvaltningsövergripande nivå. Styrning finns genom mål och budget för verksamheten. Flera av de styrande dokumenten är inte politiskt antagna och vi anser därför att kommunstyrelsens styrning kan stärkas. I intervjuerna har det inte framförts några omfattande synpunkter på resursfördelningsmodellen eller tillgången på resurser för personal och läromedel. Vi tolkar det som att ekonomistyrning och resursfördelning är ett område med legitimitet och acceptans. Vi anser att det föreligger skillnader i tillgången till vissa elevhälsoresurser. Den nuvarande fördelningsmodellen och hanteringen kan förfinas för att bättre möta behov på enheterna.	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?	Nej Uppföljningar och analyser redovisas till kommunstyrelsens utbildningsutskott och många av analyserna kommer inte kommunstyrelsen till del. Uppföljning inom ramen för måluppföljning sker på kommunövergripande nivå. Kommunstyrelsen har inte i tillräcklig grad tillsatt tillräcklig uppföljning då den första versionen av mål- och resultatrapport 2022 inte har behandlats av	

	kommunstyrelsen. Brister i uppföljning riskerar att leda till att kommunstyrelsen inte kan vidta adekvata åtgärder om eller när brister uppstår. Det är sannolikt inte möjligt för kommunstyrelsen att bedöma om verksamheten är likvärdig inom kommunen vad gäller stöd och stimulans.	
3. Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Nej Brister finns i kunskapsresultat och skillnader föreligger mellan enheter och kön. Kommunstyrelsen har fått fördjupad information om orsakerna till bristande kunskapsresultat genom komplettering till mål- och resultatrapport. Det framgår inte vilka åtgärder kommunstyrelsen vidtagit till följd av rapporteringen. Kommundirektör har fått i uppdrag från politiska ledningsgruppen att ta fram en åtgärdsplan. Det är tveksamt om kommunstyrelsen kan tillskrivas åtgärderna eftersom uppdragen inte har givits av kommunstyrelsen eller av dess utbildningsutskott.	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning ger vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Överväg att fatta beslut om styrande dokument med bäring på kvalitetsarbete och resursfördelning i syfte att stärka den politiska styrningen.
- Säkerställ att analyser avseende stöd och stimulans följs upp av kommunstyrelsen.
- Tillse att åtgärder vidtas utifrån genomförd uppföljning vid indikation på bristande likvärdighet.

2023-11-08

Viktor Prytz

Projektleddare

Susanne Lindberg

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ätvidabergs kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 30 maj 2023. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.