

Kommunstyrelsen

Anmälan av grundskolenämndens svar på kommunrevisionens uppföljning av granskning inom grundskolenämnden 2019–2021

Förslag till beslut

Förslag till kommunfullmäktige

Kommunrevisionens uppföljning av tidigare granskningar inom grundskolenämnden 2019–2021 samt grundskolenämndens svar anmäls och läggs till handlingarna.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har med stöd av KPMG genomfört tre granskningar av grundskolenämndens verksamhet under nuvarande mandatperiod. Våren 2022 har revisorerna följt upp vilka åtgärder som genomförts efter dessa granskningar och lämnat en rapport med rekommendationer till grundskolenämnden för det fortsatta arbetet.

Det övergripande syftet med uppföljningen har varit att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning har vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer och nämndens redovisning till revisionen.

Revisorerna lämnar följande rekommendationer till grundskolenämnden

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande

och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)

- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följa upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

Grundskolenämnden har i yttrande beslutat av nämnden 31 augusti 2022 (§ 56) besvarat revisionens rekommendationer i uppföljningen. Kommunledningskontoret har tagit del av yttrandet och gör bedömningen att grundskolenämnden redogjort för de åtgärder som vidtagits.

Grundskolenämnden konstaterar i sitt yttrande att arbetet med att utveckla arbetet i enlighet med kommunrevisionens granskningar tagit längre tid än beräknat på grund av pandemins stora påverkan på verksamheten från mars 2020 till februari 2022. Även tidsåtgången för implementeringen av det digitala systemet Prorenata underskattades och tog längre tid än beräknat. Grundskolenämnden beskriver i sitt yttrande att det inom alla de områden där kommunrevisionen lämnat rekommendationer nu har genomförts arbete för att förbättra arbetet i enlighet med rekommendationerna.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Anna Giotas Sandquist
Direktör social hållbarhet

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen
Grundskolenämnden

GSN/2022:382

§ 56

Yttrande över revisionens rekommendationer i uppföljningen av skolgranskningar inom grundskolenämnden 2019 - 2021 (REV/2022:15)

Beslut

1. Yttrandet antas och översänds till kommunrevisionen.

Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Eskilstuna kommuns revisorer genomfört tre skolgranskningar under nuvarande mandatperiod. Vårterminen 2022 har KPMG följt upp vilka åtgärder som genomförts efter skolgranskningarna och lämnat en rapport med rekommendationer till nämnden för det fortsatta arbetet.

KPMG rekommenderar grundskolenämnden åtgärder på fyra områden:

- uppföljning av frånvaro
- förutsättningar för skolenheterna att möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå
- övergångar
- uppföljning av särskilt stöd.

De negativa effekterna för verksamheten som pandemin orsakade har påverkat arbetet med förbättringar och utveckling men nu är nämnden i fas i arbetet igen. Inom alla de områden där KPMG lämnat rekommendationer har nu ett arbete genomförts för att förbättra arbetet i enlighet med rekommendationerna.

Ärendebeskrivning

KPMG har på uppdrag av Eskilstuna kommuns revisorer genomfört tre skolgranskningar under nuvarande mandatperiod. Vårterminen 2022 har KPMG följt upp vilka åtgärder som genomförts efter skolgranskningarna och lämnat en rapport med rekommendationer till nämnden för det fortsatta arbetet.

Revisionen emotser grundskolenämndens yttrande till iakttagelser och rekommendationer KPMG:s rapport senast en 30 augusti 2022.

Det övergripande syftet med uppföljningen har varit att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning har vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer och nämndens redovisning till revisionen.

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------

Följande revisionsfrågor har besvarats i den uppföljning som genomfördes vårterminen 2022

- Finns det fastställda riktlinjer för övergångar mellan förskola-förskoleklassgrundskola och gymnasieskola som stödjer att övergångar inte hindrar elevers kunskapsutveckling?
- Anmäler rektor till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)?
- Får varje skolenhet förutsättningar att inom ramen för sin ordinarie undervisning möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå?
- Bedriver nämnden ett adekvat systematiskt kvalitetsarbete där elevers kunskapsutveckling, övergångar, skolfrånvaro följs upp, analyseras och ligger till grund för åtgärder som gör att skolans kompensatoriska uppdrag kan tas vid varje skolenhet?

Uppföljningen omfattar grundskolan och avser främst granskning av övergångar mellan skolverksamheter och skolenheter 2019, men även granskning av långvarig ogiltig frånvaro 2020 och granskning av särskilt stöd 2021.

Resultat av granskningen

Övergångar

Det framgår i resultatet av granskningen att rektorer i förskola och förskoleklass anger att handlingsplanerna är väl genomarbetade och har bidragit till ett gott samarbete mellan de olika skolformerna. För övergången till gymnasieskolan framgår av granskningen att Prorenata har implementerats som digitalt system för överlämnande, att en översiktlig plan för genomförande är framtagen och implementerad läsåret 2021/22 samt att överlämnandet till gymnasiet har utvärderats och är under utveckling

KPMG bedömer att kommunen bedriver ett arbete i linje med deras rekommendation som ska säkra en trygg och adekvat överlämning mellan skolformer så att elever inte hindras i sin utveckling.

Frånvaro

Det framgår av resultatet att en rutin för att främja närvaro och motverka frånvaro i Eskilstuna kommunala grundskolor nu finns, där rektor ska rapportera om elevs frånvaro till huvudmannen Av grundskolenämnden protokoll 2021 till februari 2022 framgår det dock inte att inledda utredningar på grund av hög frånvaro har anmälts.

KPMG bedömer därmed att rutinen inte följts.

Särskilt stöd

Det framgår av resultatet att åtgärder för utveckling av lärares kompetens lyfts i delårsboksluten. Det handlar både om hur arbetet ska bedrivas och om hur vidtagna åtgärder effektutvärderas.

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Vad gäller resurser konstateras att ekonomin är hårt ansträngd och bedömningen är att grundskolan är kraftigt underfinansierad. Även lokalbristen påverkar arbetet med särskilt stöd. Stora klasser försvårar arbetet och även lokalbristen försvårar insatser så som tex specialundervisning.

KPMG bedömer att grundskolenämndens analys av sin egen verksamhet vad gäller insatser på organisation-, grupp- och individnivå överensstämmer med revisionens bedömning i granskningen av särskilt stöd. Kommunens revisorer har beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsen och grundskolenämnden vad gäller resurstilldelning och resursfördelning med särskilt fokus på lokalkostnadernas påverkan på verksamheten.

Rekommendationer

KPMG rekommenderar grundskolenämnden att:

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följa upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

Grundskolenämndens yttrande

På grund av pandemins stora påverkan på verksamheten från mars 2020 till och med februari 2022 har arbetet med att utveckla arbetet i enlighet med KPMG:s skolgranskningar tagit längre tid än beräknat. Även tidsåtgången för implementeringen av Prorenata underskattades och eftersom detta verktyg är av avgörande betydelse för att kunna verkställa beslutade rutiner inom bland annat uppföljningen av frånvaron har även detta påverkat hastigheten i utvecklingsarbetet negativt.

Under vårterminen 2022 kom utvecklingsarbetet dock i fas igen.

Det svar nämnden lämnade efter den första granskningen av frånvaro var att rektors rapportering till huvudmannen skulle ske via krypterade Excel-filer men under utvecklingsarbetets gång blev det tydligt att det fanns stora fördelar med att i stället använda det digitala systemet Prorenata.

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Närvaromodulen för registrering och uppföljning av oroande frånvaro i Prorenata är i gång sedan mars 2022. Arbetet med implementeringen har pågått under våren och det genomförts ett antal utbildningstillfällen. En stor andel av skolorna började rapportera enligt rutinen i Frånvarotrappan under den senare delen av vårterminen 2022. Alla skolor ska vara inne i systemet i inledningen av höstterminen 2022. Rektor anmäler därmed till huvudmannen genom att registrera i Prorenata, när utredning av oroande frånvaro (frånvaro över 20%) inletts enligt steg 3 i Frånvarotrappan. Huvudmannen skapar rapporter för anmälda inledda utredningar i Prorenata och från och med hösten 2022 kommer rapporterna till nämnd, halvårsvis alternativt kvartalsvis beroende på nämndens önskemål.

Avseende särskilt stöd kommer ansträngningarna för att ge skolenheterna bättre förutsättningar för att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå att fortgå i så väl ekonomiska prioriteringar som i programmet för lokalutbyggnad. Utvecklingsenheten har under våren arbetat med rektorsgruppen kring begreppen differentierad och tillgänglig undervisning och kommer under läsåret 2022/2023 att kunna var ett stöd till skolenheterna i detta arbete. Utvecklingsenhetens arbete kring differentierad och tillgänglig undervisning har rapporterats till nämnden.

Inför den årliga redovisningen för nämnden i december av arbetet med särskilt stöd kommer stickprov att göras av förvaltningen av om beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. Uppföljningen blir därmed en del av det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet.

I arbetet med övergångar kommer utvärdering av årets övergång mellan grundskola och gymnasium att göras den 16 september i enlighet med den plan som finns. I arbetet med övergången mellan förskola och förskoleklass är en ny plan för utvärdering framtagen där utvärdering årligen görs i september. Resultat, analys och områden för utveckling kommer för båda övergångarna att dokumenteras inom ramen för det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet.

Yrkanden

Ordföranden finner att det finns ett förslag till beslut och att det blir nämndens beslut

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen
Kommunstyrelsen

Justerandes sign		Utdragsbestyrkande
------------------	--	--------------------

Grundskolenämnden

Yttrande över revisionens rekommendationer i uppföljningen av skolgranskningar 2019 - 2021

Förslag till beslut

1. Yttrandet antas och översänds till kommunrevisionen.

Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Eskilstuna kommuns revisorer genomfört tre skolgranskningar under nuvarande mandatperiod. Vårterminen 2022 har KPMG följt upp vilka åtgärder som genomförts efter skolgranskningarna och lämnat en rapport med rekommendationer till nämnden för det fortsatta arbetet.

KPMG rekommenderar grundskolenämnden åtgärder på fyra områden:

- uppföljning av frånvaro
- förutsättningar för skolenheterna att möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå
- övergångar
- uppföljning av särskilt stöd.

De negativa effekterna för verksamheten som pandemin orsakade har påverkat arbetet med förbättringar och utveckling men nu är nämnden i fas i arbetet igen. Inom alla de områden där KPMG lämnat rekommendationer har nu ett arbete genomförts för att förbättra arbetet i enlighet med rekommendationerna.

Ärendebeskrivning

KPMG har på uppdrag av Eskilstuna kommuns revisorer genomfört tre skolgranskningar under nuvarande mandatperiod. Vårterminen 2022 har KPMG följt upp vilka åtgärder som genomförts efter skolgranskningarna och lämnat en rapport med rekommendationer till nämnden för det fortsatta arbetet.

Revisionen emotser grundskolenämndens yttrande till iakttagelser och rekommendationer KPMG:s rapport senast en 30 augusti 2022.

Det övergripande syftet med uppföljningen har varit att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning har vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer och nämndens redovisning till revisionen.

Följande revisionsfrågor har besvarats i den uppföljning som genomfördes vårterminen 2022

- Finns det fastställda riktlinjer för övergångar mellan förskola-förskoleklassgrundskola och gymnasieskola som stödjer att övergångar inte hindrar elevers kunskapsutveckling?
- Anmäler rektor till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)?
- Får varje skolenhet förutsättningar att inom ramen för sin ordinarie undervisning möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå?
- Bedriver nämnden ett adekvat systematiskt kvalitetsarbete där elevers kunskapsutveckling, övergångar, skolfrånvaro följs upp, analyseras och ligger till grund för åtgärder som gör att skolans kompensatoriska uppdrag kan tas vid varje skolenhet?

Uppföljningen omfattar grundskolan och avser främst granskning av övergångar mellan skolverksamheter och skolenheter 2019, men även granskning av långvarig ogiltig frånvaro 2020 och granskning av särskilt stöd 2021.

Resultat av granskningen

Övergångar

Det framgår i resultatet av granskningen att rektorer i förskola och förskoleklass anger att handlingsplanerna är väl genomarbetade och har bidragit till ett gott samarbete mellan de olika skolformerna. För övergången till gymnasieskolan framgår av granskningen att Prorenata har implementerats som digitalt system för överlämnande, att en översiktlig plan för genomförande är framtagen och implementerad läsåret 2021/22 samt att överlämnandet till gymnasiet har utvärderats och är under utveckling

KPMG bedömer att kommunen bedriver ett arbete i linje med deras rekommendation som ska säkra en trygg och adekvat överlämning mellan skolformer så att elever inte hindras i sin utveckling.

Frånvaro

Det framgår av resultatet att en rutin för att främja närvaro och motverka frånvaro i Eskilstuna kommunala grundskolor nu finns, där rektor ska rapportera om elevs frånvaro till huvudmannen Av grundskolenämnden protokoll 2021 till februari 2022 framgår det dock inte att inledda utredningar på grund av hög frånvaro har anmälts.

KPMG bedömer därmed att rutinen inte följts.

Särskilt stöd

Det framgår av resultatet att åtgärder för utveckling av lärares kompetens lyfts i delårsboksluten. Det handlar både om hur arbetet ska bedrivas och om hur vidtagna åtgärder effektutvärderas.

Vad gäller resurser konstateras att ekonomin är hårt ansträngd och bedömningen är att grundskolan är kraftigt underfinansierad. Även lokalbristen påverkar arbetet med särskilt stöd. Stora klasser försvårar arbetet och även lokalbristen försvårar insatser så som tex specialundervisning.

KPMG bedömer att grundskolenämndens analys av sin egen verksamhet vad gäller insatser på organisation-, grupp- och individnivå överensstämmer med revisionens bedömning i granskningen av särskilt stöd. Kommunens revisorer har beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsen och grundskolenämnden vad gäller resurstilldelning och resursfördelning med särskilt fokus på lokalkostnadernas påverkan på verksamheten.

Rekommendationer

KPMG rekommenderar grundskolenämnden att:

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följa upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

Grundskolenämndens yttrande

På grund av pandemins stora påverkan på verksamheten från mars 2020 till och med februari 2022 har arbetet med att utveckla arbetet i enlighet med KPMG:s skolgranskningar tagit längre tid än beräknat. Även tidsåtgången för implementeringen av Prorenata underskattades och eftersom detta verktyg är av avgörande betydelse för att kunna verkställa beslutade rutiner inom bland annat uppföljningen av frånvaron har även detta påverkat hastigheten i utvecklingsarbetet negativt. Under vårterminen 2022 kom utvecklingsarbetet dock i fas igen.

Det svar nämnden lämnade efter den första granskningen av frånvaro var att rektors rapportering till huvudmannen skulle ske via krypterade Excel-filer men under utvecklingsarbetets gång blev det tydligt att det fanns stora fördelar med att i stället använda det digitala systemet Prorenata. Närvaromodulen för registrering och uppföljning av oroande frånvaro i Prorenata är i gång sedan mars 2022. Arbetet med implementeringen har pågått under våren och det genomförts ett antal utbildningstillfällen. En stor andel av skolorna började rapportera enligt rutinen i

Frånvarotrappan under den senare delen av vårterminen 2022. Alla skolor ska vara inne i systemet i inledningen av höstterminen 2022. Rektor anmäler därmed till huvudmannen genom att registrera i Prorenata, när utredning av oroande frånvaro (frånvaro över 20%) inletts enligt steg 3 i Frånvarotrappan. Huvudmannen skapar rapporter för anmälda inledda utredningar i Prorenata och från och med hösten 2022 kommer rapporterna till nämnd, halvårsvis alternativt kvartalsvis beroende på nämndens önskemål.

Avseende särskilt stöd kommer ansträngningarna för att ge skolenheterna bättre förutsättningar för att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå att fortgå i så väl ekonomiska prioriteringar som i programmet för lokalutbyggnad. Utvecklingsenheten har under våren arbetat med rektorsgruppen kring begreppen differentierad och tillgänglig undervisning och kommer under läsåret 2022/2023 att kunna var ett stöd till skolenheterna i detta arbete. Utvecklingsenhetens arbete kring differentierad och tillgänglig undervisning har rapporterats till nämnden.

Inför den årliga redovisningen för nämnden i december av arbetet med särskilt stöd kommer stickprov att göras av förvaltningen av om beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. Uppföljningen blir därmed en del av det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet.

I arbetet med övergångar kommer utvärdering av årets övergång mellan grundskola och gymnasium att göras den 16 september i enlighet med den plan som finns. I arbetet med övergången mellan förskola och förskoleklass är en ny plan för utvärdering framtagen där utvärdering årligen görs i september. Resultat, analys och områden för utveckling kommer för båda övergångarna att dokumenteras inom ramen för det ordinarie systematiska kvalitetsarbetet.

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen

Kommunstyrelsen

BARN- OCH UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN

Ingrid Sköldmo
FörvaltningschefHans Ringström
Skolchef

Till: Grundskolenämnd
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionens uppföljning av granskning inom grundskolenämnden 2019–2021

Vi har med stöd av KPMG genomfört en uppföljning av våra tidigare genomförda granskningar under åren 2019–2021. Gemensamt för de aktuella granskningarna är elevernas förutsättningar att utvecklas mot målen för utbildningen. Vi har noterat att andelen elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen har minskat under de senaste tre åren. Det gäller både för måttet samtliga elever och då nyanlända elever exkluderas.

Utifrån den uppföljning vi genomfört kan vi notera att grundskolenämnden vidtagit vissa åtgärder för att stärka arbetet med övergångar mellan stadier, problematisk frånvaro och att ge skolenheterna förutsättningar att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå. Av grundskolenämndens egna dokument framgår att arbetet med att ge skolenheterna bättre förutsättningar att klara uppdraget fortgår, men att det har blivit försenat på grund av pandemin. Arbetet med ändamålsenliga processer vid övergångar är i slutfasen och detsamma gäller för implementering av digitalt system för att stödja arbetet med närvarotrappan.

Mot bakgrund av den genomförda uppföljande granskningen vill vi ge grundskolenämnden följande rekommendationer som stöd för förutsatt arbete:

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följa upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

Granskningens samlade resultat presenteras i bifogad rapport.

Vi emotser grundskolenämndens yttrande till våra iakttagelser och rekommendationer i bifogad rapport senast 2022-08-30

Eskilstuna 2022-04-25

För revisorerna i Eskilstuna kommun

Tommy Kvarsell
Ordförande

Majvor Gyllhamn
Vice ordförande



Uppföljning av skolgranskningar 2019-2021

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-04-13

Antal sidor 11



Eskilstuna kommun
Uppföljning av skolgranskningar 2019–2021

2022-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Övergångar	4
3.2	Frånvaro	6
3.3	Särskilt stöd	7
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	9
4	Slutsats och rekommendationer	11
4.1	Rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp tre skolgranskningar som genomfördes mellan åren 2019 och 2021. Gemensamt för de tre granskningsområdena är elevernas förutsättningar att utvecklas mot målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att grundskolenämnden vidtagit vissa åtgärder för att stärka arbetet med övergångar, problematisk frånvaro och att ge skolenheterna förutsättningar att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå. Av grundskolenämndens egna dokument framgår att arbetet med att ge skolenheterna bättre förutsättningar att klara uppdraget fortgår, men att det har blivit försenat på grund av pandemin. Arbetet med ändamålsenliga processer vid övergångar är i slutfasen och detsamma gäller för implementering av digitalt system för att stödja arbetet med närvarotrappan.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden att:

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följ upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp tre skolgranskningar som genomfördes mellan åren 2019 och 2021. Gemensamt för de tre granskningsområdena är elevernas förutsättningar att utvecklas mot målen för utbildningen. Andelen elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen har minskat under de senaste tre åren. Det gäller både för måttet samtliga elever och då nyanlända elever exkluderas.

Skolinspektionen konstaterar i sin rapport "*Långvarigt låga studieresultat*"¹ att huvudmannens styrning ofta behöver utvecklas av skolor med låga studieresultat. Det kan bland annat handla om brett och ändamålsenligt stöd till rektor, riktade och anpassade insatser utifrån enskilda skolors behov och uppföljning av vidtagna åtgärders resultat.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med uppföljningen har varit att bedöma om nämnden genom sin styrning och uppföljning har vidtagit åtgärder utifrån revisionens rekommendationer och nämndens redovisning till revisionen.

Följande revisionsfrågor har besvarats:

- Finns det fastställda riktlinjer för övergångar mellan förskola-förskoleklass-grundskola och gymnasieskola som stödjer att övergångar inte hindrar elevers kunskapsutveckling?
- Anmäler rektor till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)?
- Får varje skolenhet förutsättningar att inom ramen för sin ordinarie undervisning möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå?
- Bedriver nämnden ett adekvat systematiskt kvalitetsarbete där elevers kunskapsutveckling, övergångar, skolfrånvaro följs upp, analyseras och ligger till grund för åtgärder som gör att skolans kompensatoriska uppdrag kan tas vid varje skolenhet?

Uppföljningen omfattar grundskolan och avser främst granskning av övergångar mellan skolverksamheter och skolenheter 2019, men även granskning av långvarig ogiltig frånvaro 2020 och granskning av särskilt stöd 2021.

¹ Skolinspektionen 2021

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 1 kap. 4 § 2 st., 3 kap. 4 kap. 3, 5-7 §§, 7 kap. 19 a § 3 st. och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med grundskolenämndens ordförande, skolchef, utvecklingschef, skolområdeschef F-6, skolområdeschef 7-9, elevhälsochef och urval av rektorer.

Granskningen har utförts av Joakim Nertyk, certifierad kommunal yrkesrevisor och specialist samt Klara Engström, verksamhetsrevisor. Mikael Lind har deltagit i sin roll som kundansvarig. För Eskilstuna kommuns revisorer har Per-Ola Andersson deltagit vid intervjuer.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Övergångar

Vår rekommendation	Nämndens svar	Resultat av uppföljning
låt fastställa riktlinjer för övergångar inom hela skolväsendet, som ett stöd för ansvariga rektorer och övriga berörda tjänstepersoner i verksamheten.	Ansvar för övergångar kommer att läggas på två nyinrättade tjänster som skolområdeschefer F-6 respektive 7-9 tillsammans med gymnasieskolan. Arbetsprocessen har synliggjorts och systematiserats och utgör därmed de riktlinjer som behövs.	Rektorer i förskola och förskoleklass anger i en enkät som huvudmannen skickat ut "att handlingsplanerna för övergångarna mellan förskola-skola är väl genomarbetade och har bidragit till ett gott samarbete mellan våra verksamheter". Pandemin har varit utmanande för kommunen och påverkat förutsättningarna för utvecklingsarbetet inom förvaltningen. Enligt skolchef grundskola har bitr skolchef förskola och skolområdechef F-6 påbörjat en utvärdering av

		<p>befintliga planer. En arbetsgrupp kommer att skapas under våren 2022 med syfte att ”skapa en gemensam bas för alla överlämnande planer”.</p> <p>Vi har tagit del av exempel på en enhets handlingsplan.²</p> <p>Läsåret 2020/21 påbörjades ett samarbete, i en styrgrupp, mellan grundskolan och gymnasieskolan. Prorenata har implementerats som digitalt system för överlämnande. En översiktlig plan för genomförande är framtagen och implementerad läsåret 2021/22. Överlämnandet har utvärderats och är under utveckling, enligt skolområdeschef.</p>
--	--	---

Skolområdeschef F-6 redogör i intervju för att ett samarbete inletts mellan grundskolan och förskolan. Rektorer har i enkät till förvaltningen framfört att överlämningarna fungerar väl och är anpassade till enheternas olika förutsättningar. Eventuellt kommer information i samband med övergång från förskola till förskoleklass att dokumenteras i Prorenata så som sker mellan grundskola och gymnasieskola, samt övergångar inom grundskolan. Även intervjuade rektorer upplever att processen för överlämningar fungerar väl och att Prorenata har förenklat arbetet.

3.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att arbete med att fastställa riktlinjer för övergångar inom hela skolväsendet har påbörjats, men inte ännu avslutats vad gäller övergång från förskola till förskoleklass. Ett nytt arbetssätt med digital dokumentation har implementerats för överlämning mellan grundskola och gymnasieskola. Arbetet är under utvärdering. Även om riktlinjer för övergångar inom hela skolväsendet inte är fastställda bedömer vi att kommunen bedriver ett arbete i linje med vår rekommendation som ska säkra en trygg och adekvat överlämning mellan skolformer så att elever inte hindras i sin utveckling.

² Handlingsplan för övergång förskola-förskoleklass, Edvardslundsskolan/Gökstensskolan

3.2 Frånvaro

Vår rekommendation	Nämndens svar	Resultat av uppföljning
tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)	”Skolorna ska till förvaltningen rapportera in upprepade eller längre frånvaro för samtliga elever med ogiltig frånvaro över 20 % under en månads tid. Istället för att rektor skickar in rapporter och uppföljningsblanketter till skolpliktsbevakningen får samtliga rektorer en separat krypterad Excel-fil från skolpliktsbevakaren.” ”Filen skickas tillbaka till skolpliktsbevakningen som gör en sammanställning.” ”Genom den ökade tydligheten i vad som krävs i dokumentationen bör det finnas bättre underlag för analys och slutsatser”.	Av <i>Rutin för att främja närvaro och motverka frånvaro i Eskilstuna kommunala grundskolor</i> framgår att rektor ska rapportera om elevs frånvaro till huvudmannen på utredning inletts under steg 3 i frånvarotrappan. Anmälan ska ske enligt gällande rutin. Av grundskolenämndens protokoll 2021 - februari 2022 framgår inte att inledda utredningar på grund av hög frånvaro har anmälts.

Samtliga respondenter anger i intervjuer att rutinen är dokumenterad och känd i verksamheten och att arbetet bedrivs enligt framtagen närvarotrappa. Pandemin har haft negativ påverkan på verksamheternas utvecklingsarbete. Enligt skolchefen har vissa processer stått still. Utvecklingschefen informerar om att en närvaromodul finns för registrering och uppföljning av frånvaro i Protrenata, men att den ännu inte är implementerad. Målet är att modulen ska vara klar att använda före påsk 2022. I dagsläget görs anmälningar till huvudman på steg 5 i närvarotrappan, enligt intervjuade rektorer. Av frånvarotrappan framgår dock att utredning av frånvaro ska göras under steg 3. Skolchefen konstaterar att anmälningar inte kontinuerligt har redovisats för nämnden, som en konsekvens av pandemin.

3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att åtgärder i form av ny rutin har vidtagits för att säkra rektors anmälan till huvudman då utredning om frånvaro inleds. Rutinen har dock ur detta perspektiv inte följts. Grundskolenämnden har inte heller, enligt nämndens protokoll, tagit emot anmälningar då utredning om frånvaro inletts.

3.3 Särskilt stöd

Vår rekommendation	Nämndens svar	Resultat av uppföljning
<p>ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.</p>	<p>För att förbättra tillgången på lokaler finns en långsiktig investeringsplan. [...] Nämnden har under en rad år påtalat ett ökat elevantal men på grund av den långa processen för investeringar ligger byggnationerna inte i fas med behoven och behovsutvecklingen. Med utbyggnadsprogrammet ökar samtidigt kostnaderna för hyror vilket de senaste åren börjat urholka värdet av skolpengen och nämnden bedömer att med nya investeringar kommer situationen att förvärras. Nämnden uttrycker årligen i <i>Behov och prioritering</i> vilka behov av ekonomiska resurser som finns. I <i>Behov och prioriteringar</i> har nämnden uttryckt ett behov av förändrad ersättningsmodell för att täcka de ökade lokalkostnaderna och frigöra medel till det pedagogiska arbetet.</p>	<p>Av <i>delårsrapport 1 2021</i> framgår att utveckling av lärares kompetens är av stor betydelse för ökad måluppfyllelse.³ Det handlar både om hur arbetat ska bedrivas, men också om hur viktiga åtgärder effektutvärderas. Vad gäller resurser konstateras att ekonomin är "hårt ansträngd" och "bedömningen är att grundskolan är kraftigt underfinansierad".⁴</p> <p>I <i>delårsrapport 2 2021</i> skriver nämnden att uppföljning i enlighet med revisionens rekommendationer har presenterats och "stora klasser och lokalbrist försvåras"⁵ för insatser på olika nivåer.</p> <p>I 2021 års plan för intern kontroll utgör stöd till eleverna med särskilda behov en kontrollpunkt. Nämnden konstaterar att ersättningsmodellen ska ses över och att det finns behov av att bygga ut skollokaler för att öka det fysiska utrymmet.⁶</p> <p>I nämndens verksamhetsplan 2022 framgår att "ökad tillgång till lokaler för såväl mindre klasser som</p>

³ Grundskolenämndens delårsrapport 1 år 2021: sid. 9-11 och 17-19

⁴ Grundskolenämndens delårsrapport 1 år 2021: sid. 38

⁵ Grundskolenämndens delårsrapport 2 år 2021: sid. 5

⁶ Grundskolenämndens delårsrapport 2 år 2021: sid. 41

		för specialundervisning” är en åtgärd som leder till förbättrade resultat. Behoven av utbyggnad bedöms som stort samtidigt som ”kostnader för lokaler riskerar generellt att ta en allt större del av skolpengen”. ⁷
--	--	---

Skolchefen framför att det finns påtagliga brister vad gäller tillgång till lokaler. Insatser görs för att anpassa undervisningen, men på alla enheter kan lämpliga åtgärder inte vidtas på grund av att klasserna är mycket stora och att lokaler saknas. Rektorer menar att de vidtar de åtgärder som de kan för att möta elevernas på behov, men lokaler och lokalernas utformning brister. De enheter som erhåller stora socioekonomiska ersättningar och som får del av statsbidrag har bättre förutsättningar att vidta kraftfulla åtgärder. Det handlar till exempel om att anställa personal såsom heltidsmentorer och socialpedagoger. Det är emellertid svårt att bygga en långsiktig verksamhet på tidsbegränsade statsbidrag, som från en termin till en annan kan halveras, vilket var fallet med riktat statsbidrag för lärares arbetsmiljö som riktades till särskilt utvalda skolenheter i kommunen, enligt intervjuade rektorer.

Kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder i form av resurstillskott och lägre effektiviseringskrav för att stärka grundskolenämndens förutsättningar att ta sitt ansvar enligt lag, men ytterligare åtgärder krävs enligt samtliga respondenter.

3.3.1 Bedömning

Vi konstaterar att grundskolenämndens analys av sin egen verksamhet vad gäller insatser på organisation-, grupp- och individnivå överensstämmer med revisionens bedömning i granskningen av särskilt stöd. Om nämnden inte tilldelas resurser som motsvarar dess uppdrag enligt lag är risken överhängande att elever inte får det särskilda stöd som de har rätt till och att måluppfyllelsen påverkas negativt. Kommunens revisorer har beslutat att genomföra en fördjupad granskning av kommunstyrelsen och grundskolenämnden vad gäller resurstilldelning och resursfördelning med särskilt fokus på lokalkostnadernas påverkan på verksamheten.

⁷ Verksamhetsplan 2022, grundskolenämnden: sid. 20

3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Vår rekommendation	Nämndens svar	Resultat uppföljning
<p>genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.</p>	<p>”För båda övergångarna [förskola-förskoleklass, grundskola-gymnasieskola] ska det systematiska kvalitetsarbetet ha sin utgångspunkt i Skolverkets allmänna råd. Övergångarna ”kommer att kunna beskrivas i delår 2 hösten 2020 och i anslutning till detta bör det systematiska kvalitetsarbetet ha kommit så pass långt att såväl analys som åtgärder för fortsatt förbättringsarbete identifieras”.</p>	<p>Om övergångar finns ingen redovisning eller analys i delårsrapporter 2021, verksamhetsberättelse 2021 eller slutrapport för internkontroll 2021</p>
<p>utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebyggande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)</p>	<p>”Genom den ökade tydligheten i vad som krävs i dokumentationen bör det finnas bättre underlag för analys och slutsatser i det systematiska kvalitetsarbetet.”</p>	<p>I delårsrapport 2 2021 följs arbetet för ökad närvaro upp. Den översiktliga analysen berör pandemins påverkan på närvaron. Nämnden drar slutsatsen att relationen mellan lärare och elev är viktig och ska utgöra ett fokusområde. Frånvarotrappan ska implementeras fullt ut från augusti 2021.</p> <p>Av intern kontroll 2021 framgår att närvarotrappan behöver följas upp och att undervisningen i högre grad behöver anpassas till elevernas behov.⁸ Ett utvecklingsarbete pågår.</p> <p>I verksamhetsplan för 2022 skriver nämnden att</p>

⁸ Grundskolenämndens verksamhetsberättelse och slutrapport för intern kontroll 2021: sid. 47

		om pandemin avtar "ökar möjligheterna på huvudmannens nivå att få ut data" ⁹ för analys.
med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följa upp att utredningar, beslut och uppföljningar på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)	Förvaltningen ges i uppdrag att inom ramen för sitt systematiska kvalitetsarbete på huvudmannens nivå tydligare redovisa att utredningar, beslut och uppföljningar på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer samt att redovisa hur samverkan med andra förvaltningar och regionen utvecklas.	Vid nämndens sammanträde den 13 januari 2022 ¹⁰ gavs information om arbetet med särskilt stöd. Statistik och åtgärder att vidtas redovisades. Av verksamhetsplan 2022 påpekas vikten av systematiskt kvalitetsarbete för att höja kunskapsresultaten. ¹¹

I intervjuer framkommer vikten av att följa upp följsamheten mot beslutade riktlinjer och rutiner. Grundskolenämndens ordförande menar att information om elevers frånvaro lämnas på aggregerad nivå två gånger per år. Pandemin har dock påverkat verksamheten och fokus har därför legat på huvuduppgiften, att undervisa eleverna. vilket har påverkat hur uppföljning har gjorts.

3.4.1 Bedömning

Våra rekommendationer kvarstår.

⁹ Verksamhetsplan 2022, grundskolenämnden: sid. 8

¹⁰ GSN 2022-01-13 § 4

¹¹ Verksamhetsplan 2022, grundskolenämnden: sid. 7

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att grundskolenämnden vidtagit vissa åtgärder för att stärka arbetet med övergångar, problematisk frånvaro och att ge skolenheterna förutsättningar att vidta åtgärder på organisations-, grupp- och individnivå. Av grundskolenämndens egna dokument framgår att arbetet med att ge skolenheterna bättre förutsättningar att klara uppdraget fortgår, men att det har blivit försenat på grund av pandemin. Arbetet med ändamålsenliga processer vid övergångar är i slutfasen och detsamma gäller för implementering av digitalt system för att stödja arbetet med närvarotrappan.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi grundskolenämnden att:

- tillse att en elevs frånvaro snarast anmäls till huvudmannen då utredning av elevs frånvaro inletts av rektor. (7 kap. 19 a § 3 st.)
- fortsätta ansträngningarna att ge skolenheterna bättre förutsättningar att inom ramen för den ordinarie undervisningen möta elevernas behov på organisations-, grupp- och individnivå.
- genom systematiskt kvalitetsarbete och intern kontroll följ upp att barns och elevers övergångar sker på ett tryggt sätt och så att deras utveckling mot målen inte hindras.
- utveckla uppföljningen och analysen av elevers frånvaro för att säkerställa att arbetet bedrivs enligt lag och så att förutsättning för främjande, förebygg-ande och åtgärdande arbete finns och bedrivs likvärdigt på varje skolenhet i grundskolan och gymnasieskolan (SKOLFS 2012:34, sid. 18)
- med jämna mellanrum, i det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll, följ upp att utredningar, beslut och uppföljningar inom området särskilt stöd på varje skolenhet uppfyller kommunens riktlinjer, det vill säga Skolverkets allmänna råd. (SKOLFS 2014:40)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor, specialist

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.

§ 139

Anmälan av kommunrevisionens uppföljning av granskning inom grundskolenämnden 2019–2021 (KSKF/2022:169)

Beslut

1. Kommunrevisionens uppföljning av granskning inom grundskolenämnden 2019–2021 anmäls. Grundskolenämndens svar ska redovisas till kommunfullmäktige.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har genomfört en uppföljning av granskning inom grundskolenämnden 2019–2021.

Grundskolenämnden ska lämna svar på den uppföljande granskningen.

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen
Grundskolenämnden

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande