

# Bildningsnämndens aktiva insatser för ökad måluppfyllelse

Hallsbergs kommun

September 2021

*Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor*

*Amanda Alkemark*






# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun genomfört en granskning av bildningsnämndens aktiva insatser för ökad måluppfyllelse i grundskolan. Granskningens syfte är att bedöma om bildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning som ger elever det stöd och den stimulans som behövs för att eleverna ska nå en hög måluppfyllelse.

Granskningen visar att det finns fungerande rutiner för såväl övergångar samt för att identifiera behov av stödinsatser. Granskningen visar dock på en entydig bild av att det finns stora brister i förutsättningarna för att ge det stöd som eleverna behöver och har rätt till enligt skollagen. Bildningsnämnden får en omfattande information om verksamheten i grundskolan men vi bedömer att skolornas svårigheter att organisera för stödinsatser inte kommit nämnden till del i tillräckligt hög utsträckning. Vi bedömer att bildningsnämnden vidtar begränsade åtgärder för att förbättra förutsättningarna för skolorna att genomföra sitt uppdrag.

Utifrån genomförd granskning är därför vår samlade bedömning att bildningsnämnden **ej säkerställer** en ändamålsenlig utbildning som ger elever det stöd och den stimulans som behövs för att eleverna ska nå en hög måluppfyllelse.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller sammanfattning i det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor?	Ja 
Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser?	Ja 
Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att säkerställa att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans?	Nej 
Följer nämnden upp dessa områden?	Delvis 
Säkerställer nämnden att det vid identifierade brister vidtas åtgärder?	Nej 

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- systematiskt följa arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd, och analysera resurstilldelningens effekter på skolornas möjlighet att tillgodose elevernas identifierade behov av stödinsatser,
- arbeta aktivt för att säkerställa ekonomiska och personella förutsättningar för skolorna att bedriva arbetet med stödinsatser i enlighet med skollagen

# Innehållsförteckning

<b>Inledning</b>	<b>4</b>
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
<b>Rutiner för övergångar</b>	<b>6</b>
lakttagelser	6
Bedömning	7
<b>Rutiner för att identifiera elever med behov av stöd</b>	<b>8</b>
lakttagelser	8
Bedömning	9
<b>Rutiner för att ge stöd och stimulans</b>	<b>9</b>
lakttagelser	9
Bedömning	11
<b>Nämndens uppföljning</b>	<b>12</b>
lakttagelser	12
Bedömning	14
<b>Åtgärder vid identifierade brister</b>	<b>14</b>
lakttagelser	14
Bedömning	16
<b>Samlad bedömning</b>	<b>17</b>
Rekommendationer	17
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>18</b>

# Inledning

## Bakgrund

Bildningsnämnden har mål om att kunskapsresultaten årligen ska öka i grundskolan. I årsredovisning 2020 från nämnden redovisas att det under höstterminen kom alarmerande statistik från Transtenskolan som visade att endast drygt hälften av eleverna i skolår 9 var behöriga till gymnasieskolans nationella program. Den enskilt största anledningen till detta var att eleverna inte klarade kunskapskraven i matematik.

Av nämndens protokoll från 2021-02-09 framgår att det var 58 elever i kommunen (Transtenskolan och Folkasboskolan) som ej var behöriga till yrkesprogram utifrån sitt höstbetyg i skolår 9. 32 av av dessa elever saknade godkänt betyg i matematik, svenska eller engelska. För samtliga elever uppges det dock finnas en plan.

Av offentlig statistik för grundskolan framgår det att Hallsbergs kommun har lägre kostnader, en lägre personaltäthet och en lägre andel pedagogiskt utbildad personal än både riket och länet.

Huvudmannen, det vill säga Bildningsnämnden, har det övergripande ansvaret för att verksamheten i grundskolan uppfyller gällande lagar, förordningar och föreskrifter.

Den situation som beskrivs ovan med hög andel elever som riskerar att inte bli behöriga till gymnasieutbildning föranleder de förtroendevalda revisorerna att genomföra en granskning med fokus på bildningsnämndens aktiva styrning och uppföljning av

- fungerande övergångar mellan skolår och skolor
- rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser
- säkerställa att alla elever ges det stöd och den stimulans som de behöver för att nå målen.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om bildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning som ger elever det stöd och den stimulans som behövs för att eleverna ska nå en hög måluppfyllelse.

Revisionsfrågor:

1. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor?
2. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser?
3. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att säkerställa att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans?
4. Följer nämnden upp dessa områden?
5. Säkerställer nämnden att det vid identifierade brister vidtas åtgärder?

## Revisionskriterier

Kommunallagen 6:6

Skollagen 4:3 (huvudmannens ansvar för systematiskt kvalitetsarbete)

Skollagen 2:8 (huvudmannens ansvar för utbildningen)

Skolagen 3:12j (övergångar)

Skollagen 3:2, 5, 7-12 (barns och elevers lärande, extra anpassningar och särskilt stöd)

Skolverkets allmänna råd Extra anpassning, särskilt stöd och åtgärdsprogram

## Avgränsning

Granskningen avser grundskolan och i huvudsak år 2021.

## Metod

Ett urval av kommunens grundskolor har ingått i granskningen: Transtenskolan, Folkasboskolan, Stocksätterskolan och Sköllersta skolan.

Gruppintervjuer med nämndens presidium, förvaltningschef och elevhälsoschef, rektorer, lärare och specialpedagoger. Totalt sex intervjuer. Totalt har 17 personer intervjuats inom ramen för granskningen.

Dokumentgranskning av rutiner och riktlinjer kring de berörda ämnena, styrande dokument, dokumenterade uppföljningar, verksamhetsplan, årsredovisning och annan dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå. Översiktlig genomgång av relevant dokumentation på enhetsnivå.

Protokollgenomgång av nämndens protokoll för perioden 2020-05 - 2021-05.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade.

# Granskningsresultat

## Rutiner för övergångar

*Revisionsfråga 1: Finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor?*

### *lakttagelser*

Kommunens två högstadieskolor, Folkasboskolan F-9 och Transtensskolan 7-9, har utarbetade rutiner för övergångar från sjätte till sjunde klass som tagits fram av respektive högstadieskola. Rutinerna innehåller bland annat tidsram kring överskolningssamtal, vilka som ska närvara, elevbesök/introduktionsdag för nya elever på mottagande skola, vilka som ansvarar för respektive moment och när uppföljande överlämningssamtal ska ske. Kommungemensamma rutiner för övergångar finns inte, men det finns en kommungemensam blankett inför överlämning mellan årskurs 6 och 7 där bland annat följande uppgift efterfrågas: "Eleven är på väg att klara målen i årskurs 6". Överlämnande pedagog markerar de ämnen där eleven är på väg att klara målen i svenska, engelska, matematik och idrott, samt övriga ämnen. Om svaret är nej på övriga ämnen ska dessa ämnen anges i text. Blanketten innehåller också rubriker kring bland annat åtgärdsprogram, hur eleven fungerar i skolmiljön och vilka anpassningar eleven har i olika ämnen.

Vid intervjuer med rektorer samt lärare och specialpedagoger vid högstadieskolorna framgår att arbetet med övergångar har varit i fokus det senaste året, då det funnits utmaningar särskilt kring övergången mellan årskurs 6 och 7, där många elever upplevt stora skillnader i förväntningar mellan årskurs 6 och 7. Intervjuade framhåller vidare att befintliga rutiner för övergångar är välkända och överlag välfungerande, och att det nu är tydligt hur arbetsgången ser ut. Rutinerna är desamma oavsett vilken skola som övergången sker ifrån. Transstensskolan har även rutin för mottagande av elever under läsåret.

Vid Folkasboskolan, som både har sjätteklassare vid skolan samt tar emot elever från Sköllersta skola, uppges att det naturligt blir enklare att stämma av eventuella frågor med tidigare pedagog i de fall då pedagogen arbetar på samma skola. I rutinen för övergångar framgår att uppföljande överlämningssamtal sker under höstterminen för att möjliggöra uppföljning även kring de elever som kommer från Sköllersta, vilket intervjuade uppger överlag fungerar bra.

Intervjuade vid de två högstadieskolorna framhåller vidare att det med hjälp av rutinerna för övergångar tydligt framkommer vilka individuella behov som de kommande eleverna har, men att svårigheten utgörs av att organisera verksamhet och undervisning i linje med dessa behov. Merparten av de intervjuade i verksamheterna upplever de ekonomiska förutsättningarna som mycket begränsande avseende att organisera verksamheten utifrån elevernas behov. Statistik från Kolada visar att Hallsbergs

kommun 2020 var den kommun i Sverige som hade den femte lägsta totala kostnaden per elev i grundskolan årskurs 1-9.

I *Verksamhetsrapport 2020:03 Transtensskolan 2020-06-02* från nämndens verksamhetsbesök framgår bland annat att elever upplever att det är stor skillnad mellan årskurs 6 och 7 och att det kräver mycket hemmastudier för hänga med på lektionerna. Upplevelsen av en stor skillnad mellan årskurs 6 och 7 framhålls även av intervjuade på bildningsförvaltningen. Vidare framgår i verksamhetsrapporten att flera lärare upplever att de inte räcker till, samt att mycket tid har lagts på att kartlägga exakt vad eleverna behöver kommande år och varför, och vad som behövs för att möta dessa behov. Verksamhetsrapporten presenteras för nämnden vid sammanträde 2020-08-25 § 100. Nämnden godkänner verksamhetsrapporten och lägger den till handlingarna. Upplevelsen av stor skillnad mellan årskurs 6 och 7 återges inte i motsvarande rapport för kommunens andra högstadieskola, *Verksamhetsrapport 2020:05 Folkasboskolan 2020-10-20*.

Intervjuade vid Transtensskolan framhåller att i arbetet med övergångar inför höstterminen 2021 framkom att det finns mycket stora behov av stödinsatser. I samband med fastställande av driftbudgetens anslagsbindning för 2021 vid sammanträde 2021-03-09 § 18 efterfrågade nämnden en konsekvensanalys från respektive enhet för att undersöka hur nuvarande budget påverkar barn och elever. Konsekvensanalysen överlämnades till nämnden vid sammanträde 2021-04-20 § 36 och redogör bland annat för hur nuvarande budget påverkar möjligheten till anpassningar och stödinsatser utifrån de behov som identifierats. Konsekvensanalyser från samtliga rektorer är med i beslutsunderlaget. Bildningsnämnden beslutar att ta sammanställningarna till handlingarna. Enligt uppgift från intervjuade rektorer och lärare framkom att identifierade behov är svåra att möta med tilldelad budget, vilket också kan utläsas ur ett flertal av enheternas konsekvensanalyser. Vid intervju med nämndens presidium framgår att nämnden inför 2022 fått en utökad budgetram för att kompensera för ökat elevantal. Tidigare år har detta inte motsvarat en kompensation för det ökade elevantalet med aktuell elevpensnivå.

I intervjuer framgår att liknande systematik avseende övergångar används vid övergångar från förskola till förskoleklass, förskoleklass till årskurs 1, samt årskurs 3 till 4. Rutinerna tas fram av respektive skola, och kommunövergripande rutiner för dessa övergångar finns inte. Intervjuade upplever att rutinerna är tydliga och att övergångarna överlag fungerar väl.

### *Bedömning*

#### *Finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor?*

Ja.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor som överlag fungerar väl. Granskningen visar att svårigheten utgörs av att organisera verksamhet och undervisning i linje med de behov som identifieras inför övergångar.



## Rutiner för att identifiera elever med behov av stöd

*Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser?*

### *lakttagelser*

I den kommungemensamma *Rutin för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd*, daterad 2020-09-23, framgår att när det upptäcks att en elev riskerar att inte utvecklas i riktning mot kunskapsmålen i läroplanen eller de kunskapskrav som minst ska uppnås, eller om en elev uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation, ska eleven ges stöd i form av extra anpassningar. Ytterligare stöd eller riktlinjer kring hur dessa elever ska identifieras återfinns inte i rutinen.

I förskoleklass används Hitta språket och Hitta matematiken<sup>1</sup> som är ett stöd för att tidigt kartlägga elevers kunskaper i matematiskt tänkande och språklig medvetenhet. I årskurs 1-3 finns nationellt bedömningsstöd kring bland annat taluppfattning och läs- och skrivutveckling. Intervjuade lärare och specialpedagoger uppger att detta fungerar väl för att tidigt upptäcka elever har svårigheter i olika ämnen, och detta följs även upp inom elevhälsan. I intervjuer framgår också att elevhälsan har ett årshjul där olika områden följs upp varje månad, till exempel arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Arbetet med extra anpassningar uppges följas upp kontinuerligt för att se hur elevhälsan kan arbeta tillsammans med pedagoger för att göra lärmiljön mer tillgänglig så att anpassningar blir en del i den allmänna pedagogiken i större utsträckning. Vidare uppges att kunskapskrav och måluppfyllelse i låg- och mellanstadiet följs upp löpande för att identifiera elever som riskerar att inte nå målen.

På Folkasboskolan och Sköllersta skolan framhålls vidare att det finns regelbundna träffar där lärare kan samråda med elevhälsans olika professioner och diskutera både generellt och individuellt kring elever som kan vara i behov av extra anpassningar. Utöver det finns möjlighet till löpande stöttning.

Som nämndes i föregående revisionsfråga finns det inför överlämning mellan årskurs 6 och 7 en kommungemensam blankett där bland annat följande uppgift efterfrågas: "Eleven är på väg att klara målen i årskurs 6" Överlämnande pedagog markerar de ämnen där eleven är på väg att klara målen i svenska, engelska, matematik och idrott, samt övriga ämnen. Om svaret är nej på övriga ämnen ska dessa ämnen anges i text. Blanketten innehåller också rubriker kring bland annat åtgärdsprogram, hur eleven fungerar i skolmiljön och vilka anpassningar eleven har i olika ämnen. Vidare finns enhetsspecifika rutiner kring övergångar som nämndes i revisionsfråga 1, med bland annat överskolningssamtal. Förutom interna uppföljningar på skolorna uppger

---

<sup>1</sup> Materialen är obligatoriska att använda från den 1 juli 2019. Kartläggningen är en del av Läsa, skriva, räkna-garantin, nya bestämmelser i skollagen från och med den 1 juli 2019 om en garanti för tidiga stödinsatser.

intervjuade på förvaltningen att högstadiets måluppfyllelse även följs upp löpande på förvaltningsnivå, för att följa elever som riskerar att inte nå målen.

Intervjuade rektorer, lärare och specialpedagoger framhåller att det finns tydliga arbetssätt och bedömningsstöd för att tidigt identifiera elever som är i behov av stöd, och att både pedagoger och rektorer överlag har en bra uppfattning om elevernas behov. Vidare framhålls att själva identifieringen av elever som är i behov av någon typ av anpassning eller stöd är den enkla delen, och att svårigheten snarare ligger i hur dessa identifierade behov ska tillgodoses.

### *Bedömning*

#### *Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser?*

Ja.

Grundskolan arbetar bland annat med nationella bedömningsstöd för att tidigt identifiera elever som riskerar att inte nå målen. Vid övergångar används kommungemensam blankett för att säkerställa informationsöverföring om elevens eventuella behov av stödinsatser. Vidare görs löpande uppföljningar kring kunskapskrav och måluppfyllelse för att identifiera elever som riskerar att inte nå målen. Granskningen visar att rutiner och arbete kring att identifiera elever i behov av stödinsatser upplevs tydliga och välfungerande. Granskningen visar dock att svårigheten utgörs av att organisera verksamhet och undervisning i linje med de behov som identifieras.

### **Rutiner för att ge stöd och stimulans**

#### *Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att säkerställa att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans?*

#### *lakttagelser*

Kommungemensam *Rutin för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd*, daterad 2020-09-23, finns framtagen. I intervjuer framgår att arbetssättet i stort varit det samma även tidigare, men att bland annat ansvarsområden förtydligats och att rutinen uppdaterats med hänvisning till det nya verksamhetssystemet Haldor som infördes hösten 2020. I rutinen framgår bland annat arbetsgång, ansvarsområden, beskrivning av de blanketter som ska användas, exempel på åtgärder i åtgärdsprogram med mera. Vissa skolor har även konkretiserat delar ur rutinen på enhetsnivå, för att ytterligare tydliggöra processen.

Intervjuade vid de olika skolorna menar att rutinen och arbetsgången är känd. Ansvarsområdena uppges inte alltid kunna efterlevas på grund av tidsbrist och i flera fall även behov av stöttning hos pedagogerna. I dessa fall uppges att specialpedagoger tar ett större ansvar för dokumentationen än vad som fastslås i rutinen, samt att rektor ofta inte hinner vara så involverad som rutinen gör gällande. Arbetsgången i stort uppges följa den kommunövergripande rutinen, men med förändrade roller. Intervjuade lärare och specialpedagoger uppges vidare att det nya verksamhetssystemet Haldor (som

infördes hösten 2020) fortfarande är i implementeringsfas. I nuläget är verksamheterna mellan två system, och det varierar i vilket verksamhetssystem dokumentationen görs.

Under våren 2021 efterfrågade kommunens förtroendevalda revisorer “en analys av hur den låga lärartätheten, den låga andelen behöriga lärare och den låga kostnaden per elev påverkar måluppfyllelsen hos eleverna i grundskolan”. I förvaltningens svar, daterat 2021-05-10, som godkänns av nämnden 2021-05-18 § 61, framgår bland annat:

“I rektorernas övergripande analyser av sina verksamheter är det ofta det kompensatoriska uppdraget som de uppger är svårast att hantera utifrån nuvarande budgettilldelning, dvs att ge alla elever den ledning och stimulans de behöver i sitt lärande för att de ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Den snäva budgettilldelningen ger inte möjlighet till en flexibel organisation som på bästa sätt kan tillgodose behovet av extra anpassningar och stöd. Den ger heller inte ekonomiskt utrymme att anordna förberedelseklass eller prioriterad timplan vilket är några av stödinsatserna som kan användas för de nyanlända eleverna.”

Denna bild framkommer även i genomförda intervjuer. Intervjuade lärare och specialpedagoger uppger att elevers behov av stödinsatser identifieras, att det arbetas med extra anpassningar och tas fram åtgärdsprogram, men att det sedan är svårt att tillgodose behoven. I intervjuer lyfts också upplevelser av att det ibland känns meningslöst att lägga mycket tid på att göra kartläggningar och ta fram åtgärdsprogram, för att resurser för att möta behoven ändå inte kan sättas in. Intervjuade framhåller vidare kopplingen mellan svårigheten att ge eleven det stöd den behöver och den höga skolfrånvaron, och de följd effekter detta ger upphov till: om eleven inte får stödinsatser, bidrar detta till en ökad frånvaro då det inte känns meningsfullt att gå till skolan. Vid frånvaro krävs resurser för att få tillbaka eleven till skolan, medan avsaknaden av de stödinsatser som föranledde frånvaron kvarstår.

Under 2019 påbörjades ett samverkansprojekt mellan bildningsförvaltningen och socialförvaltningen avseende riktade insatser till elever med oroande frånvaro och deras vårdnadshavare. Projektmedel ansöktes gemensamt ur kommunens sociala investeringsfond. I intervjuer framgår att projektet avslutades innan projekttidens slut, delvis på grund av personalomsättning. I sammanträdesprotokoll 2021-04-20 § 38 framgår att en ny ansökan gjorts för att förtydliga projektet, vilka elever som kan ingå, arbetssätt samt att det upprättas en arbetsgrupp och en styrgrupp. Insatsen riktas till alla kommunens skolor och kommer att gälla elever i skolår 5-8.

I kommunen finns en gemensam särskild undervisningsgrupp för högstadiet, som ligger på Transtensskolan. Intervjuade påtalar oklarheter kring vilka elever som ska gå i gruppen, och menar att gruppen ibland tenderar att bli en lösning när resurser till andra, mer lämpade, särskilda stöd inte finns tillgängliga. På Folkasboskolan finns även två flexverksamheter där undervisning bedrivs i mindre grupp. Dessa uppges ha startats på grund av att flera elever har svårt att ingå i ordinarie undervisning, men inte har så stora behov att det föranleder flytt till särskild undervisningsgrupp.

I intervju med Transtensskolan framhålls att anpassad studiegång<sup>2</sup> är ett relativt vanligt förekommande särskilt stöd, då det blir ett sätt att ge särskilt stöd utan att sätta in ytterligare resurser. De intervjuade påtar att förekomsten av anpassad studiegång som särskilt stöd inte följs upp eller sammanställs systematiskt, men att upplevelsen är att det är relativt vanligt förekommande på högstadiet. Intervjuade upplever vidare att det vid anpassad studiegång ofta inte finns någon plan för hur utebliven undervisning ska ersättas. Uppgiften om anpassad studiegång har inte, utöver vad som framkommit i intervju, verifierats i granskningen.

Lovskola har erbjudits elever mellan årskurs 6 och 7 där behov av stödinsatser identifierats.

### *Bedömning*

#### *Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att säkerställa att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans?*

Nej.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga och kända rutiner för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. Den av personalen upplevda tids- och resursbristen leder dock till att ansvarsområden förskjuts. Granskningen visar vidare att identifierade behov av stöd ofta är svåra att möta. Anpassad studiegång omnämns som en relativt vanlig form av särskilt stöd på högstadiet när resurser inte finns tillgå.

Vi bedömer att de rutiner som finns inte säkerställer att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans. Detta eftersom rutinerna i sig inte ger skolorna förutsättningar för att organisera verksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar.

Som framgått i föregående revisionsfrågor ökar antalet elever till läsåret 2021/2022. Samtidigt har tidigare års kompensation inte motsvarat kostnadsökningarna som beror på ökningen i elevantal, vilket innebär att elevpengen i praktiken urholkas. Bestämmelsen i skollagen om att ge alla elever ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag där strävan är att uppväga skillnader i elevers förutsättningar för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

För att säkerställa att elever i behov av stödinsatser ges det stöd och den stimulans som de enligt skollagen har rätt till, bedömer vi att nämnden mer aktivt bör arbeta för att säkerställa tillräckliga förutsättningar för grundskolans verksamhet.

Vi konstaterar vidare att målgruppen för den särskilda undervisningsgrupp som finns i kommunen kan behöva tydliggöras.

---

<sup>2</sup> Anpassad studiegång innebär att skolan får göra avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen för en enskild elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan. Anpassad studiegång kan i vissa situationer vara en nödvändig åtgärd för att exempelvis möjliggöra för en elev att koncentrera sig på ett mindre antal ämnen och få ett godkänt betyg i dessa. Ett beslut om anpassad studiegång förutsätter att särskilt stöd inte i tillräcklig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar. Det är rektor som beslutar om anpassad studiegång. Ett beslut om anpassad studiegång måste föregås av noggranna överväganden, eftersom det kan innebära att eleven lämnar grundskolan utan fullständig utbildning och utan behörighet till gymnasieskolans nationella program. Därför är det viktigt att avvikelserna inte är mer omfattande än nödvändigt. 3 kap 12 § skollagen, samt Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, sidorna 34 och 39–41.

## Nämndens uppföljning

### Revisionsfråga 4: Följer nämnden upp dessa områden?

#### *lakttagelser*

#### **Övergripande om uppföljning inom utbildningsverksamheten**

Det systematiska kvalitetsarbetet inom utbildningsverksamheten utgår från fyra teman:

- Tema 1: Måluppfyllelse och särskilt stöd. Presenteras på nämndsammanträde i november.
- Tema 2: Frånvaro/närvaro. Presenteras på nämndsammanträde i december.
- Tema 3: Kränkande behandling. Presenteras på nämndsammanträde i februari.
- Tema 4: Måluppfyllelse och särskilt stöd. Presenteras på nämndsammanträde i april.

Dessa teman reviderades och beslutades om på nämndens sammanträde 2020-09-30 § 115. Förändringen innebar att elevernas måluppfyllelse får en mer central roll och att temat särskilt stöd med måluppfyllelse återkommer en gång på hösten och en gång på våren.

Alla enheter sammanställer en kvalitetsredovisning för föregående läsår. Dessa används sedan som del i underlaget för huvudmannens kvalitetsredovisning. Huvudmannens kvalitetsredovisning för läsåret 2019-2020 presenterades för nämnden 2020-10-27 § 129. Vidare sker avstämning mot verksamhetens mål i form av resultatdialoger enligt Hallsbergs kommuns årshjul, både på enhets- och förvaltningsnivå, samt genom nämndens verksamhetsbesök i verksamheterna, ca fyra besök per termin.

I genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll perioden 2020-05 - 2021-05 kan även ses löpande uppföljningar av nämndens ekonomi.

#### **Uppföljning av övergångar**

I huvudmannens *Kvalitetsredovisning; förskola, grundskola och fritidshem Läsåret 2019-2020* finns ett kortare avsnitt kring övergångar och samverkan avseende grundskolan. lakttagelser presenteras, analys samt utvecklingsområden.

Utöver ovan nämnda teman har bildningsnämnden identifierat utvecklingsområden som i hög utsträckning påverkar elevernas måluppfyllelse och gymnasiebehörighet. Tre områden lyftes i kvalitetsredovisningen för läsåret 2018-2019 och har sedan fått ett särskilt fokus: matematikresultaten, stadiövergångarna och skolfrånvaron. I genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll perioden 2020-05 - 2021-05 framgår att information avseende övergångar, förutom som en del i kvalitetsrapporten för läsåret 2019-2020, ges vid sammanträde 2020-09-30 § 113 under ärendet *Uppföljning av elever som går om ett skolår läsåret 2020-21*.

Flera intervjuade framhåller att övergångar främst följs upp på individnivå när behov finns, men att systematiken kring att följa upp övergångar på en mer aggregerad nivå och analysera framgångsfaktorer och utvecklingsområden kan utvecklas. I översiktlig

genomgång av ett urval av de verksamhetsrapporter som tas fram i samband med verksamhetsbesök på enheterna ses att arbetet med övergångar framhålls.

### **Uppföljning av arbetet med att identifiera elever med behov av stödinsatser**

I huvudmannens *Kvalitetsredovisning; förskola, grundskola och fritidshem Läsåret 2019-2020* finns ett kortare avsnitt kring arbetet i förskoleklass kring Skolverkets material Hitta språket och Hitta matematiken som används för att kartlägga elevers kunskaper i matematiskt tänkande och språklig medvetenhet i förskoleklass. Analyser och identifierade utvecklingsområden presenteras.

Ytterligare systematiska uppföljningar kring hur verksamheterna arbetar med att identifiera och kartlägga elevernas eventuella behov av stöd presenteras inte för nämnden. Vid sakavstämning påtalas att särskilt stöd kopplat till måluppfyllelse diskuteras vid resultatdialoger då nämnden träffar alla rektorer indelade i tre grupper. Intervjuade uppger samtidigt att arbetet med att identifiera och kartlägga elevers kunskaper blir en del, både i uppföljning av måluppfyllelse och kunskapsresultat, samt i det som presenteras avseende arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

### **Uppföljning av extra anpassningar och särskilt stöd**

Måluppfyllelse och särskilt stöd är ett av de teman som det systematiska kvalitetsarbetet utgår ifrån, och ska presenteras för nämnden i november och april. Denna struktur revideras av nämnden 2020-09-30 § 115.

I genomgång av nämndens sammanträdesprotokoll perioden 2020-05 - 2021-05 framgår att nämnden fått följande informationer kopplade till måluppfyllelse och särskilt stöd:

- 2020-05-19 § 61 Akuta insatser för att få fler elever att bli gymnasiebehöriga. Förvaltningen presenterar en handlingsplan med syftet att få fler elever att bli gymnasiebehöriga.
- 2020-06-16 § 77 Information om elevernas måluppfyllelse vårterminen 2020. Förvaltningschef presenterar betyg skolår 6-9, före lovskola. Lovskola för elever skolår 9 pågår.
- 2020-08-25 § 99 Måluppfyllelse skolår 9 vårterminen 2020 efter genomförd lovskola.
- 2020-11-17 § § 142 Redovisning tema 1 grundskola. Nämnden diskuterar resultatet i matematik och läsförståelse. Tema 1 för grundskolan fokuserar på elevernas måluppfyllelse och vad som görs för att enskilda elever ska klara kunskapskraven i alla ämnen. Underlag från respektive skolenhet presenteras och utgör del i handlingar inför sammanträde.
- 2021-04-20 § 35 Tema 4 Ledning och stimulans, extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. I ärendebeskrivning framgår att redovisningen är ny sedan hösten 2020 och har förändrats något sedan dess, då rektorerna nu redovisar på mer övergripande nivå. Det framgår vidare att huvudmannen ska föra dialog med rektorerna på de olika skolenheterna för att få kunskap om hur arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram fungerar på enheterna.

Temaredovisningen ska vara underlag vid resultatdialogen med rektorerna i april 2021.

- 2021-05-18 § 53 Lovskola. Kommunen har fått statsbidrag för att bedriva lovskola.

I underlag för tema 1 kan ses att insatser för högre måluppfyllelse presenteras kortfattat. Dokumenterad sammanställd analys av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd görs inte i underlaget. Detta bekräftas även i genomförda intervjuer, där intervjuade framhåller att analyser kring arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd kopplade till kunskapsresultat och måluppfyllelse kan utvecklas.

I underlag för tema 4 presenteras förekomsten av extra anpassningar och särskilt stöd, samt rektors övergripande analys kring arbetet på respektive skola.

I huvudmannens *Kvalitetsredovisning; förskola, grundskola och fritidshem Läsåret 2019-2020* som presenterades för nämnden 2020-10-27 § 129 omnämns särskilt stöd kortfattat vid redogörelse för kunskapsresultat. Ytterligare uppföljning eller analys av arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd görs inte i kvalitetsrapporten.

### *Bedömning*

#### *Följer nämnden upp dessa områden?*

Delvis.

Vi bedömer att bildningsnämnden följer upp övergångar (som är ett av nämndens prioriterade områden), till viss del arbetet med att tidigt identifiera elever i behov av stödinsatser samt att nämnden från och med hösten 2020 följer upp extra anpassningar och särskilt stöd i form av tema 4 i det systematiska kvalitetsarbetet.

Vi ser positivt på att nämnden nu följer upp det sistnämnda området på ett tydligare sätt. Samtidigt anser vi att uppföljningen av arbetet med och förekomsten av extra anpassningar och särskilt stöd, inte enbart förekomsten av dokumenterade åtgärdsprogram, kan utvecklas för att identifiera framgångsfaktorer och utmaningar avseende kopplingen mellan stödinsatser och måluppfyllelse. Utifrån tidigare iakttagelser i granskningen anser vi det också viktigt att nämnden aktivt följer upp och analyserar resurstilldelningens effekter på skolornas möjlighet att tillgodose elevernas identifierade behov av stödinsatser. Detta för att i större omfattning uppfylla skollagens krav inom området.

### **Åtgärder vid identifierade brister**

#### *Revisionsfråga 5: Säkerställer nämnden att det vid identifierade brister vidtas åtgärder? Iakttagelser*

I intervjuer med både tjänstepersoner och politiker framgår att det de senaste åren genomförts olika insatser för att öka måluppfyllelsen i kommunen. Nedan följer ett urval:

- Matematiksatsning med start 2018 tillsammans med SKR och NCM (Nationellt Centrum för Matematikutbildning). Utvecklingsplan 2020-2023 togs fram i slutet av projektet och i sammanträdesprotokoll 2020-05-20 § 60 framgår att arbetet vidare

ska följas upp som en del i det systematiska kvalitetsarbetet och resultatet ska redovisas i huvudmannens kvalitetsredovisning.

- I intervjuer omnämns Skolverkets kurser för specialpedagogiskt lärande
- Vid nämndsammanträde 2020-12-15 § 157 behandlas Skolverkets riktade insats för Nyanländas lärande. Förvaltningen har under våren 2020 arbetat med nulägesanalys och åtgärdsplan vilket resulterat i att Skolverket beviljat 7 miljoner kronor för tretton olika insatser som ska bidra till att stärka utbildningens kvalitet i kommunens förskolor, skolor och fritidshem.
- Tidigare omnämnda projekt om frånvaro tillsammans med socialförvaltningen. Medel ansöktes från kommunens social investeringsfond. Projektet avslutades innan utsatt tid. Ny ansökan med förtydligande kring uppdraget gjordes 2021-04-20 § 38.
- I 2021-05-18 § 53 framgår att kommunen har fått statsbidrag för att bedriva lovskola.

Vid sammanträde 2020-10-27 § 126 får nämnden information om resursfördelning, förskola och skola. Modellen bygger dels på antal barn/elever på respektive enhet och dels på den struktur som elevunderlaget utgör. Bildningsförvaltningen presenterar hur resursfördelningsmodellen är konstruerad samt vilka konsekvenser den får i praktiken. Nämnden beslutar att informationen läggs tills handlingarna.

2020-10-27 § 127 ges information om aktuellt läge inför budgetarbete 2021 med flerårsplan -22 och -23. Förvaltningschef informerar om hur bildningsförvaltningens verksamheter växer och prognostiseras att växa, fler barn och elever börjar i förskola och skola i kommunen. Nämnden beslutar att informationen läggs tills handlingarna.

2021-04-20 § 36 presenteras rektorernas konsekvensanalyser utifrån budgettilldelningen och hur verksamheterna klarar skollagens krav.

Barnkonsekvensanalys av anslagsbildningen efterfrågades vid nämndens sammanträde 2021-03-09 § 18. Vid översiktlig genomgång av granskade skolors konsekvensanalyser kan utläsas att rektorerna identifierar flertalet risker. Bland annat risk för elever och personal som mår dåligt utifrån begränsade möjligheter att erbjuda en undervisning och lärmiljö som är anpassad efter elevernas behov, att elever med särskilda behov inte får sina behov tillgodosedda vilket de har rätt till enligt skollagen, att verksamheten inte uppfyller kraven i barnkonventionen och skollagen, ökad stress hos personal, lägre måluppfyllelse till följd av minskad stöttning med mera. Nämnden beslutar att lägga sammanställningarna till handlingarna.

I nämndens sammanträdesprotokoll 2021-05-18 § 55 framgår att biträdande skolchef arbetar med en skrivelse till kommunstyrelsen för att söka medel för att ge förutsättningar till riktade och tidsbegränsade insatser till stöd för nyanlända och flerspråkiga elever. I kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll 2021-06-01- § 74 framgår att kommunstyrelsen beslutar i enlighet med bildningsförvaltningens förslag: kommunstyrelsen beslutar att tillskjuta 8 miljoner kronor i en riktad satsning för att stärka utbildningen runt nyanlända och flerspråkiga elevers lärande. Medel fördelas med 2 miljoner kronor 2021, 4 miljoner kronor 2022 samt 2 miljoner kronor 2023. Finansiering sker ur de uppbokade medlen för migration. Ytterligare äskning om medel från kommunstyrelsen kan inte utläsas under granskad period.



Åtgärder i form av extra uppföljning kan ses i protokollgenomgång för perioden 2020-05 - 2021-05 till exempel, som nämnts tidigare, förändrade teman med uppföljning av måluppfyllelse två gånger per läsår.

Intervjuade rektorer, lärare och specialpedagoger framhåller att det genomförs flera kompetensutvecklingsinsatser men att upplevelsen är att dessa inte alltid hålls i tillräckligt länge för att få genomslag. Vidare lyfts utmaningen i att hinna med samtliga kompetensutvecklingsinsatser, när situationen är ansträngd redan innan.

### *Bedömning*

#### *Säkerställer nämnden att det vid identifierade brister vidtas åtgärder?*

Nej.

Det är positivt att nämnden fått del av information rörande såväl de områden som är i fokus i denna granskning samt rörande resursfördelning, budgettilldelning och skolornas framtagna konsekvensanalyser med anledning av budgettilldelningen. Vid flera av dessa ärenden har nämnden beslutat att lägga informationen till handlingarna vilket försvårar spårbarheten avseende vilka eventuella åtgärder nämnden vidtar med anledning av den information de får. Konsekvensanalyserna innehöll exempelvis information om skolenheters svårigheter att följa skollagen. Genom att lägga informationen till handlingarna finns ingen spårbarhet kring om nämnden agerat på denna information.

Vi har inte kunnat identifiera någon beslutad åtgärd från bildningsnämnden utifrån de brister de fått information om.

En åtgärd från förvaltningens sida är ansökan till kommunstyrelsen om medel för stödinsatser till nyanlända och flerspråkiga elever.

Utifrån det som framkommit i den nu genomförda granskningen avseende skolornas svårigheter att kunna organisera för stöd och stimulans bedömer vi att bildningsnämnden, i sin roll som huvudman för grundskolan, inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att skapa förutsättningar för skolorna att följa skollagen.

# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun genomfört en granskning av bildningsnämndens aktiva insatser för ökad måluppfyllelse i grundskolan. Granskningens syfte är att bedöma om bildningsnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning som ger elever det stöd och den stimulans som behövs för att eleverna ska nå en hög måluppfyllelse.

Granskningen visar att det finns fungerande rutiner för såväl övergångar samt för att identifiera behov av stödinsatser. Granskningen visar dock på en entydig bild av att det finns stora brister i förutsättningarna för att ge det stöd som eleverna behöver och har rätt till enligt skollagen. Bildningsnämnden får en omfattande information om verksamheten i grundskolan men vi bedömer att skolornas svårigheter att organisera för stödinsatser inte kommit nämnden till del i tillräckligt hög utsträckning. Vi bedömer att bildningsnämnden vidtar begränsade åtgärder för att förbättra förutsättningarna för skolorna att genomföra sitt uppdrag.

Utifrån genomförd granskning är därför vår samlade bedömning att bildningsnämnden **ej säkerställer** en ändamålsenlig utbildning som ger elever det stöd och den stimulans som behövs för att eleverna ska nå en hög måluppfyllelse.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- systematiskt följa arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd, och analysera resurstilldelningens effekter på skolornas möjlighet att tillgodose elevernas identifierade behov av stödinsatser,
- arbeta aktivt för att säkerställa ekonomiska och personella förutsättningar för skolorna att bedriva arbetet med stödinsatser i enlighet med skollagen

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar mellan skolår och skolor?	<b>Ja</b> Det finns ändamålsenliga och kända rutiner för övergångar som överlag fungerar väl. Svårigheten utgörs av att organisera verksamhet och undervisning i linje med de behov som identifieras inför övergångar.	
2. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att tidigt identifiera elever med behov av stödinsatser?	<b>Ja</b> Grundskolan använder olika typer av stöd för att identifiera elever som riskerar att inte nå målen. Löpande uppföljningar görs kring kunskapskrav och måluppfyllelse.	
3. Finns ändamålsenliga och kända rutiner för att säkerställa att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans?	<b>Nej</b> Det finns ändamålsenliga och kända rutiner för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd. De rutiner som finns säkerställer inte att elever i behov av stöd ges stöd och stimulans. Detta eftersom rutinerna i sig inte ger skolorna förutsättningar för att organisera verksamheten utifrån elevernas behov och förutsättningar.	
4. Följer nämnden upp dessa områden?	<b>Delvis</b> Bildningsnämnden följer upp de granskade områdena i varierande grad. Vi anser att uppföljningen av arbetet med och förekomsten av extra anpassningar och särskilt stöd kan utvecklas för att identifiera framgångsfaktorer och utmaningar avseende kopplingen mellan stödinsatser och måluppfyllelse.	

---

5. Säkerställer nämnden  
att det vid identifierade  
brister vidtas åtgärder?

**Nej**

Vi har inte kunnat identifiera  
någon beslutad åtgärd från  
bildningsnämnden utifrån de  
brister de fått information om.



2021-09-06

Lars Dahlin

Marie Lindblad

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hallsbergs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-03-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.