



# 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*"<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup></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.

<sup>2</sup> 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 upprepad 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.<sup>3</sup> 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".<sup>4</sup></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"<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup></p> <p>I nämndens verksamhetsplan 2022 framgår att "ökad tillgång till lokaler för såväl mindre klasser som</p>

<sup>3</sup> Grundskolenämndens delårsrapport 1 år 2021: sid. 9-11 och 17-19

<sup>4</sup> Grundskolenämndens delårsrapport 1 år 2021: sid. 38

<sup>5</sup> Grundskolenämndens delårsrapport 2 år 2021: sid. 5

<sup>6</sup> 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”. <sup>7</sup>
--	--	---

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.

<sup>7</sup> Verksamhetsplan 2022, grundskolenämnden: sid. 20

### 3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Vår rekommendation	Nämndens svar	Resultat uppföljning
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.	”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”.	Om övergångar finns ingen redovisning eller analys i delårsrapporter 2021, verksamhetsberättelse 2021 eller slutrapport för internkontroll 2021
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)	”Genom den ökade tydligheten i vad som krävs i dokumentationen bör det finnas bättre underlag för analys och slutsatser i det systematiska kvalitetsarbetet.”	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.  Av intern kontroll 2021 framgår att närvarotrappan behöver följas upp och att undervisningen i högre grad behöver anpassas till elevernas behov. <sup>8</sup> Ett utvecklingsarbete pågår.  I verksamhetsplan för 2022 skriver nämnden att

<sup>8</sup> Grundskolenämndens verksamhetsberättelse och slutrapport för intern kontroll 2021: sid. 47

		om pandemin avtar "ökar möjligheterna på huvudmannens nivå att få ut data" <sup>9</sup> 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 <sup>10</sup> 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. <sup>11</sup>

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.

<sup>9</sup> Verksamhetsplan 2022, grundskolenämnden: sid. 8

<sup>10</sup> GSN 2022-01-13 § 4

<sup>11</sup> 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.