

Granskning av likvärdig skola - Stöd och stimulans

Norrtälje kommun

Juni 2022

Jenny Nordqvist

Sofia Persson

Marie Lindblad




Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av barn- och skolnämnden avseende likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan samt att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?	Delvis 
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?	Delvis 
3. Vidtar barn- och skolnämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Delvis 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- Det framkommer att det finns en osäkerhet bland personalen på grundskolorna avseende skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Nämnden rekommenderas därför att säkerställa att framtaget stödmaterial är tillräckligt samt att det sprids/implementeras på samtliga skolenheter.
- Säkerställa att det på huvudmannanivå finns en ändamålsenlig dokumentation av uppföljning och analys av enheternas arbete med stöd och stimulans. Denna dokumentation är en förutsättning för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.
- Säkerställa att den nya resursfördelningsmodellen implementeras och utvärderas på kort och lång sikt för att undersöka att modellen har avsedd effekt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Avgränsning	4
1.5 Metod	4
Skolorganisation	6
Granskningsresultat	7
3.1 Likvärdiga förutsättningar	7
3.1.1 Iakttagelser	7
3.1.2 Bedömning	11
3.2 Uppföljning och analys	11
3.2.1 Iakttagelser	12
3.2.2 Bedömning	15
3.3 Åtgärder vid bristande likvärdighet	15
3.3.1 Iakttagelser	15
3.3.2 Bedömning	16
Samlad bedömning	17
4.1 Rekommendationer	17
4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	18
Bilaga - Inkommen dokumentation	19

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Skolan ska vara likvärdig och alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet enligt skollagen.

Vid en genomgång av statistik för Norrtäljes kommunala grundskola framträder en bild som visar att andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne varierar mellan 41,6 procent och 95,5 procent mellan de kommunala skolorna.

För eleverna i skolår 9 varierar resultaten för vt 2021 både mellan skolorna och mellan könen. Skillnaderna är större mellan skolorna än mellan pojkar och flickor.

Andelen behöriga till gymnasiets yrkesförberedande program varierar mellan skolorna från 70 procent och uppåt. (Skillnaderna mellan könen är dock bara några procentenheter.) Andelen elever som har godkända betyg i alla ämnen varierar mellan skolorna från 55 procent till 92,3 procent och flickor har som grupp cirka fem procentenheter högre behörighet än pojkar som grupp.

Av grundskolans kvalitetsrapport 2020-2021 framgår att närvaro är det mest prioriterade utvecklingsområdet och arbetsmiljö med studiero det näst mest prioriterade utvecklingsområdet.

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

Skolan ska arbeta för att kompensera för elevers olika bakgrund och förutsättningar. Det kompensatoriska uppdraget avser både huvudmäns arbete med att stärka likvärdigheten mellan skolor och rektorers arbete med att stärka likvärdigheten inom skolan.

Brister i likvärdighet kan bero på en rad olika faktorer. Enligt skollagen innehåller begreppet likvärdighet flera olika aspekter:

- Tillgång till lika utbildning,
- Lika kvalitet på utbildningen,
- Skolans uppdrag att kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar.

Barn- och skolnämnden är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig skola.

Granskningen fokuserar på insatser för stöd och stimulans.

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

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende insatser för stöd och stimulans. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

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

Revisionsfrågor:

- Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?
- Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?
- Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

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

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- 6 kap. 6 § kommunallagen
- 1 kap. 4, 8, 9 §§, 2 kap. 8 §, 4 kap. 4–7 §§ skollagen,
- Skolverkets allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete - för skolväsende
- 3 kap. 5 och 7-12 §§ skollagen (extra anpassningar och särskilt stöd)
- Skolverkets allmänna råd Extra anpassning, särskilt stöd och åtgärdsprogram
- I övrigt se revisionsfrågorna.

1.4 Avgränsning

I tid har granskningen i huvudsak avgränsas till läsåret 21/22. Granskningen har avgränsats till att omfatta barn- och skolnämnden och dess ansvar som huvudman för grundskolan.

Ett representativt urval av tre skolenheter har gjort för verifiering i granskningen. Skolorna har valts ut utifrån parametrarna elevantal, geografi, årskurser, stad/land samt socioekonomi.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentanalys av för granskningen relevant kommunintern dokumentation (styrdokument/handlingsplan/rutiner och uppföljning, protokoll) samt intervjuer. Även dataanalys utifrån offentlig statistik på skolnivå och

gruppnivå har sammanställts som grund för urval och intervjuer. Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningsdirektör
- Verksamhetschef för centrala elev- och barnhälsan
- Verksamhetschef för grundskolan
- Rektorer vid de utvalda grundskolorna
- Representanter för lärare samt speciallärare/pedagoger vid de utvalda grundskolorna
- Elever vid de utvalda grundskolorna

Innan rapporten fastställts har samtliga personer (med undantag från eleverna) som varit föremål för intervju getts möjlighet att sakgranska rapporten. Detta innebär att de beretts möjlighet att läsa de iakttagelser vi beskriver i syfte att återkoppla om vi framfört faktafel eller på annat sätt beskrivit omständigheter/processer på ett sådant sätt att det inte lämnar förutsättningar för en rättvisande bedömning inom området. Utifrån erhållna synpunkter inom ramen för vår faktakontroll har vi slutligen genomfört en slutvärdering, fastställt våra bedömningar samt upprättat rekommendationer inom området.

2. Skolorganisation

I Norrtälje kommun är barn- och skolnämndens uppdrag att leda, samordna och utveckla verksamheter inom förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola samt annan pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola och fritidshem. Barn- och skolnämnden ska verka för att barn och elever i Norrtälje kommun ges en likvärdig utbildning med hög kvalitet utifrån barnens och elevernas förutsättningar och behov. Ansvar för innebär enligt skollagen (2010:800) bland annat att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella och lokala målen samt kvalitetskraven uppfylls. Grundläggande i huvudmannens ansvar för utbildningen är att den motsvarar skollagens krav på kvalitet, likvärdighet och att utbildningen är förankrad i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

I Norrtälje kommun finns det 24 kommunala grundskolor. För verifiering har tre grundskoleenheter valts ut i samråd med de förtroendevalda revisorerna och med barn- och skolnämnden. Urvalet har baserats på varierande socioekonomiska förutsättningar, elevantal, geografisk spridning samt täcker samtliga årskurser F-9.

Organisation

Barn- och skolnämndens verksamheter leds av en chef för barn- och utbildningskontoret. För varje skolform finns en utsedd verksamhetschef tillika skolchef som leder de kommunala rektorerna. Det finns även en verksamhetschef för barn- och elevhälsan. Under verksamhetschefen för elevhälsan finns två enhetschefer för elevhälsans medicinska insatser samt stöd och utveckling som omfattar skolpsykologer, skolläkare, skolsköterska, arbetsterapeut, kuratorer och specialpedagoger med flera.

Sedan den 1 januari 2021 finns en avdelning för verksamhetsstöd och kansli inom barn- och utbildningskontoret. Avdelningen leds av en verksamhetschef samt tre enhetschefer för resultat och analys, IT- och digitalisering samt kansli och nämndadministration.

3. Granskningsresultat

3.1 Likvärdiga förutsättningar

Revisionsfråga 1: Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?

Revisionsfrågan ska svara på om barn- och skolnämnden säkerställer att det finns förutsättningar i den kommunala grundskolan avseende ett likvärdigt arbete med stöd och stimulans.

3.1.1 Iakttagelser

I *Verksamhetsplan 2022-2024*¹ framgår att fokus för barn- och skolnämndens verksamheter under tvåårsperioden bland annat ska vara att skapa förutsättningar för en stödjande och uppmuntrande skolmiljö. I planen nämns att grunden för arbetet är ett systematiskt kvalitetsarbete och utveckling av elevhälsan och andra stödfunktioner. Vidare innehåller verksamhetsplanen flera så kallade målområden, däribland målområde 4 *Norrälje kommun ska vara en kunskapsinriktad skolkommun- där barn och unga rustas väl för framtiden och ges möjlighet att nå sin fulla potential*. Målområdet omfattar följande tre inriktningsmål med bäring på nämndens ambition att bli en av Sveriges bästa skolkommuner år 2030:

- *Skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat*
- *Öka tryggheten och trivseln i skolan*
- *Skapa en stödjande, uppmuntrande lärmiljö*

Inriktningsmålen ovan konkretiseras med indikatorer och verksamhetsmål. Ett exempel på indikator för det förstnämnda inriktningsmålet med tydlig bäring på stöd och stimulans är: *Andel (%) elever som tycker att skolarbetet stimulerar elevens lust att lära mer*. För samma mål framgår att andelen elever med godkänt betyg i matematik respektive svenska ska öka gradvis från år 2020 till år 2024. Exempel på verksamhetsmål med bäring på stöd och stimulans kopplat till det andra inriktningsmålet är *Ökad närvaro i skolan*. Aktiviteter för detta mål är *Ökat psykosocialt stöd i skolan med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser samt implementering av redan framtaget basprogram för skolkuratorer*. Av verksamhetsplanen framgår det inte att det tredje inriktningsmålen har en tydlig bäring på stöd och stimulans. Däremot anges det i den centrala barn- och elevhälsans *Arbetsplan 2022* att lärare ska ges förutsättningar att fokusera på sitt pedagogiska uppdrag och att skolan i högre grad ska anpassas efter det enskilda barnets förutsättningar och elevers stödbehov. Det beskrivs inbegripa att fler elever ska kunna erbjudas plats i resursklass, att särbegåvade elever ska erhålla särskilt stöd samt att skolgårdar ska rustas upp.

¹ 2022-01-24, §3

Av *Verksamhetsplan 2022-2024* framgår vidare att barn- och utbildningskontoret har fått i uppdrag att senast i mars 2022 redovisa förslag till ny resursfördelningsmodell. Avsikten är att den reviderade modellen ska kunna användas inför budgetarbetet 2023. I verksamhetsplanen beskrivs hur den reviderade versionen planeras beakta fler parametrar än enbart barn- och elevantal och i större utsträckning ta hänsyn till socioekonomiska och geografiska förutsättningar. I *Verksamhetsberättelse 2021* framgår att arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell har skjutits upp och förlagts till år 2022 på grund av pandemin. Vid intervjuer bekräftas att det pågår ett arbete med att ta fram en reviderad resursfördelningsmodell.

Vi har i granskningen tagit del av *Skolutvecklingsprogram 2022-2025*² av vilket det framgår hur varje förskola och skola ska bedriva och utveckla sin verksamhet i enlighet med de nationella målen. Av programmet framgår mål för verksamheten, hur arbetet för att nå dessa mål ska se ut samt varför verksamheten kommer att lyckas med detta. Målet för grundskolan är att alla elever i Norrtälje ska ha fullständig behörighet till gymnasiet läsåret 2025/26. Målet är hösten 2024 är att merparten (95 procent) ska ha nått dit. Programmet inte omfattar några explicita mål eller insatser avseende stöd och stimulans.

Vid intervjuer framgår att elevhälsans resurser är fysiskt på plats varje dag vid de större skolenheterna. Vid de mindre enheterna beskrivs elevhälsans resurser vara på plats en till två dagar i veckan. Detta upplevs till viss del påverka möjligheten att säkerställa ett likvärdigt arbete när det gäller stöd och stimulans inom grundskolan.

Riktlinjer och rutiner

Vi har i granskningen efterfrågat riktlinjer och rutiner för arbetet med stöd och stimulans i grundskolan i Norrtälje kommun. *Riktlinjer för Norrtälje kommuns centrala barn- och elevhälsa*³, vilka tydliggör den centrala barn- och elevhälsans funktion att bidra som stöd i det åtgärdande arbetet rörande exempelvis insatser som sker inom ramen för särskilt stöd, har inkommit. Enligt uppgift vid intervjuer finns det även skriftliga rutiner avseende den administrativa hanteringen av extra anpassningar, särskilt stöd samt åtgärdsprogram i det kommungemensamma verksamhetssystemet Unikum.

Vid intervjuer beskrivs att skolenheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd gällande extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. På vissa skolenheter uppges de allmänna råden ha förtydligats ytterligare med anpassning till lokala förutsättningar.

I intervju beskrivs det finnas ett behov av att på en grundskoleövergripande nivå förtydliga vad som innefattas av begreppen extra anpassningar samt särskilt stöd. I dagsläget uppges att tolkningen av vad som ryms inom begreppen varierar mellan skolenheterna. Vidare beskrivs enheterna ha lokala arbetsätt för att i ett tidigt skede

² 2021-12-13 § 127

³ 2019-09-12

identifiera de elever som är i behov av stödinsatser. Vid intervjuer med företrädare för skolorna ges en samstämmig bild av hur arbetet bedrivs på skolenheterna.

Det har i granskningen inte framkommit att förvaltningen eller nämnden på ett tydligt sätt följer upp/kontrollerar att enheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd.

Extra anpassningar

Elevers behov av extra anpassningar beskrivs i intervjuer identifieras inom ramen för den ordinarie undervisningen. Det uppges främst vara undervisande lärare som identifierar och bedömer elevens behov av extra anpassningar i samverkan med andra lärare och/eller specialpedagoger. Det beskrivs att elevens behov styr vilken anpassning som sätts in och att speciallärare är tillgänglig som stöd i bedömningen av extra anpassningar.

Vid intervjuer med lärare, speciallärare och rektorer uttrycks att det finns olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna. Det framgår även att begreppet generella anpassningar används på en del skolenheter inom ramen för ett aktivt arbete med att skapa tillgängliga lärmiljöer.

För samtliga skolenheter uppges dokumentation kring stödbehov hanteras i det kommunövergripande verksamhetssystemet Unikum. Genom dokumentation i Unikum är det möjligt för andra inom organisationen, såsom rektorer och lärare, att kunna följa stödbehovet per individ, per klass samt per skolenhet.

Vid intervju med lärare och rektorer framgår att den strukturen för uppföljning av extra anpassningar uppges variera mellan skolenheterna, men i samtliga fall sker uppföljning kontinuerligt under terminen. Uppföljningen sker tillsammans med skolans speciallärare och i arbetslagen. Frekvensen för uppföljning varierar mellan skolenheterna, dock sker uppföljning minst en gång per termin.

I intervju med elever bekräftas att elever upplever sig kunna få hjälp under lektionstid, till exempel hjälp med att tydliggöra uppgifter/instruktioner och i viss utsträckning möjlighet till annan placering genom att använda tillgängliga gruppum/rum i bibliotek. Vid vissa tillfällen finns det möjlighet till extra hjälp i klassrummet då undervisningen bedrivs av två lärare. För en skolenhet uppges eleverna att det finns möjlighet till studiestöd en gång i veckan. Vidare uppges de elever som är i behov av läs- och bildstöd får möjlighet att erhålla detta.

Särskilt stöd

Dokumentet *Utreda särskilt stöd och upprätta åtgärdsprogram* (odaterat) har inkommit. Dokumentet utgår från ett antal frågor och svar kring särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Vid intervjuer med rektorer, lärare och specialpedagoger hänvisas inte till ovan nämnda dokument. Det beskrivs att en dialog med speciallärare inleds kring de elever där extra anpassningar inte har gett önskad effekt. Dialogen fokuserar på andra åtgärder/lösningar och att en pedagogisk utredning om särskilt stöd inleds. För samtliga skolenheter ligger ansvaret för anmälan av behov av utredning hos den undervisande

läraren och dokumenteras i Unikum. I intervju uppges i verksamhetssystemet Unikum finnas kommunövergripande blanketter/stödmaterial som skolorna använder vid anmälan av utredning för särskilt stöd. Vid behov av särskilt stöd, uppges att åtgärdsprogram upprättas. Ansvaret för att upprätta åtgärdsprogram åligger biträdande rektor och speciallärare.

Vid intervju med rektorer framgår att skolan i stor utsträckning har möjlighet att ge eleverna det stöd som eleverna behöver utifrån skolans uppdrag. Det som kan vara svårt att tillgodose är stödbehov som inte ingår i skolans uppdrag, till exempel insatser från socialtjänst och/eller barn- och ungdomspsykiatri.

Stimulans

År 2010 förtydligades skollagen avseende de elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås; dessa elever ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling. Dessa elever omnämns av Skolverket som *särskilt begåvade elever*⁴.

Vid intervjuer beskrivs att ett arbete med särskilt begåvade elever har pågått i en kommunövergripande rektorsgrupp under föregående läsår, vilket mynnade ut i en handlingsplan/riktlinje som under hösten 2021 presenterades för nämnd. Ambitionen beskrivs vara att handlingsplanen ska resultera i ett mer konkret arbete med stimulans på de kommunala grundskolorna. I dagsläget uppges arbetet med att implementera arbetssättet fortfarande pågå, men att medvetenheten kring dessa elever har ökat bland personalen som en effekt av framtagandet av handlingsplanen.

Vi har i granskningen tagit del av ovan nämnd riktlinje, *Riktlinjer för arbete med särskilt begåvade elever*. Syftet med riktlinjen är att stötta och hjälpa lärare i arbete med att identifiera, bemöta och undervisa särskilt begåvade elever. I riktlinjen skiljs *högpresterande* och *särskilt begåvade* elever åt. Av riktlinjen framgår att mål för de kommunala grundskolorna under läsåret 2021/2022 kopplat till särskilt begåvade barn är följande:

- *Varje arbetslag ska senast vid utgången av höstterminen ha satt sig in i riktlinjerna och haft dialoger kring ämnet.*
- *Varje arbetslag ska minst en gång per månad eller vid behov diskutera särskilt begåvade barn.*
- *Varje lokal elevhälsa ska ha en punkt på dagordningen kring särskilt begåvade barn och kontinuerligt diskutera särskilt begåvade barn.*
- *Varje lokal elevhälsa ska ha en sakkunnig speciallärare eller specialpedagog.*
- *Försteläraryppdrag med fokus: särskilt begåvade barn. Tre förstelärare som får ca 10% av sin tjänst till att arbeta med elever som behöver utmanas i kärnämnen.*

4

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/sarskilt-begavade-elever>

(Beslut om att avsätta kostnad för ca 30 % beskrivs vara en förutsättning för att målet ska kunna genomföras)

Av dokumentet framgår även att ett framtida mål är att under höstterminen 2022 skapa ett nätverk av möjliga coacher för fortsatt arbete med riktlinjerna och utveckling av arbetet med särskilt begåvade elever.

I samband med sakgranskning lyfts att en del av målen/momenten har genomförts (i något fall senare än vad som framgår av planen). Det lyfts även att en del mål/moment var förslag från rektorsgruppen som (ännu) inte har initierats.

I intervju ges exempel på initiativ gällande stimulans på de utvalda skolorna; en av skolorna planerar en utbildning kopplat till området innan sommarlovet 2022 och en annan skola har tidigare under läsåret haft en föreläsning för arbetslaget om att möta elever med särskild begåvning.

Det har inte framkommit att det finns dokumenterade riktlinjer eller särskilda arbetssätt avseende högpresterande elever.

3.1.2 Bedömning

Revisionsfråga 1: Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns en styrning i form av politiska mål med viss bäring på stöd och stimulans, riktlinjer för centrala barn- och elevhälsan samt riktlinjer för arbete med särskilt stöd respektive arbete med särskilt begåvade elever. Bedömningen baseras även på att det vid intervjuer beskrivs finnas olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna.

3.2 Uppföljning och analys

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?

Revisionsfrågan ska redogöra för den uppföljning och analys som huvudmannen tar del av. Huvudmannen ska enligt skollagens fjärde kapitel och bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras på enhets- och huvudmannanivå.

Enligt *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* ska huvudmannen regelbundet förvissa sig om rektorn för en skolenhet har tillräckliga resurser för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd. I råden framgår också att huvudmannen bör skapa

rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

3.2.1 Iakttagelser

Struktur för systematiskt kvalitetsarbete

Vi har i granskningen tagit del av *Barn- och skolnämndens riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet*⁵ som tydliggör strukturen för kvalitetsarbetet. Det framgår att de allmänna råden ligger till grund för riktlinjerna inom kvalitetsarbetet. I riktlinjen redogörs för att en samlad analys och utvärdering görs i samband med läsårets slut i en kvalitetsrapport på enhetsnivå. Utifrån kvalitetsrapportens resultat väljer varje skolenhet de utvecklingsmål som följande läsår bör ha ett fokus kring i syfte att höja kvaliteten. Utvecklingsmål dokumenteras och planeras in i en arbetsplan.

Grundskoleenheternas kvalitetsrapporter ger förslag på utvecklingsområden presenteras på en övergripande nivå för nämnden så tidigt på hösten som möjligt. Redovisningen ligger till grund för nämndens årsredovisning inom den kommunala styrkedjan.

Av dokumentet framgår vidare att innan kvalitetsredovisningen presenteras för nämnd genomför ordinarie ledamöterna kvalitetsdialoger tillsammans med rektorerna för förskolan och grundskolan samt grundsärskolan. I dialogerna deltar även förvaltningsdirektör samt verksamhetscheferna för respektive verksamhet. Det finns även möjlighet för biträdande rektorer samt tjänstepersoner från barn- och utbildningskontoret samt centrala elevhälsan att lyssna in vid dialogen. En uppföljande kvalitetsdialog genomförs efter cirka ett halvår för samtliga verksamheter. Syftet med dialogerna är att diskutera föregående läsårs resultatanalys samt planering inför nästkommande läsår. Läsårets andra dialog fokuserar på uppföljning av tidigare diskussioner. Ambitionen med dialogerna är att skapa en samsyn över hur utbildningarna ska genomföras inom huvudmannens ansvarsområde.

Som framgår av iakttagelser under revisionsfråga 1, beskrivs vid intervjuer att skolenheterna arbetar i enlighet med Skolverkets allmänna råd gällande extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram. Det har i granskningen inte framkommit att strukturen för det systematiska kvalitetsarbete omfattar en uppföljning/kontroll avseende detta.

Vid sakgranskning lyfts att enheten för resultat och analys samt barn- och elevhälsans enhet för stöd och utveckling erbjuder stöd i arbetet till skolenheterna. Enligt uppgift har enheterna använt stödet i olika utsträckning och på olika sätt.

⁵ 2022-04-11

Kommungemensam utbildningsenkät

Sedan våren 2021 finns en kommungemensam utbildningsenkät som genomförs i februari varje år. Enkäten omfattar samtliga elever i årskurs 6 och 9 och deras vårdnadshavare. Övriga årskurser inom grundskolan genomför Skolinspektionens "Skolenkäten". Utbildningsenkäten omfattar ett tiotal frågeområden, däribland *Stimulans och anpassning* (åk 6)/*Stimulans och tillit* (åk 9) samt *Kräkningsarbete och elevhälsa*. Enkätens resultat analyseras och presenteras till nämnd genom årets verksamhetsberättelse.

Dokumentation på enhetsnivå

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser som har tagits fram på de utvalda skolenheterna från januari 2021 till och med maj 2022. Inkommen dokumentation redovisas nedan.

Vi har tagit del av kvalitetsrapport för de utvalda skolenheterna avseende läsåret 2020/2021. Samtliga kvalitetsrapporter innehåller uppföljning i form av en självskattning samt en tillhörande analys avseende såväl extra anpassningar som särskilt stöd. Exempelvis framgår att det finns delade meningar om vad som är särskilt stöd och därmed behov av tydliggörande till all personal. För de skolenheter som har låg-, mellan- och högstadium går det att urskilja resultat för årskurs F-5 respektive årskurs 6-9. Uppföljning och analys av arbetet med särskilt begåvade elever återfinns i begränsad omfattning. I en kvalitetsrapport framgår att skolan saknar en strategi avseende målgruppen och att personalens kunskap om målgruppen är relativt låg. Kvalitetsrapporterna för läsåret 2021/2022 är inte färdigställda vid tiden för granskningen.

Vi har i granskningen tagit del av de utvalda skolenheternas resultat på utbildningsenkäten som genomfördes under våren 2022. I resultatsammanställningarna redovisas årets resultat samt föregående års (2021) resultat samt årets resultat fördelat per kön.

Dokumentation på huvudmannanivå

Vi har efterfrågat dokumenterade uppföljningar och analyser på huvudmannanivå som har tagits fram från januari 2021 till och med maj 2022. Inkommen dokumentation redovisas nedan.

Delårsrapport 1 per April 2021 samt *Delårsrapport 2 per Augusti 2021* som behandlades av nämnden 2021-06-10 (§ 61) respektive 2021-10-07 (§ 91), innehåller inte någon uppföljning eller analys avseende arbetet med extra anpassningar eller särskilt stöd. Av rapporterna framgår att ett arbete med en handlingsplan för arbete med särskilt begåvade elever pågår och att en redovisning ska ske till nämnd under hösten 2021.

Grundskolans *Kvalitetsrapport 2020/2021*, som behandlades av nämnden 2021-10-07 (§94), följer samma struktur som skolenheternas kvalitetsrapporter och innehåller det aggregerade resultatet av en självskattning som annat omfattar extra anpassningar och

särskilt stöd samt särskilt begåvade elever. Resultat på enhetsnivå eller fördelat per kön redovisas inte i rapporten.

Den centrala barn- och elevhälsans kvalitetsrapport för läsåret 2020/2021 (daterad 2021-11-16) innehåller statistik avseende extra anpassningar, utredning och särskilt stöd/åtgärdsprogram. Statistiken redovisas på totalnivå (hela grundskolan) samt per skolenhet. En analys av statistiken saknas där exempelvis samband lyfts fram eller avvikelser förklaras. Av rapporten framgår att samtliga skolor inte använder Unikum för dokumentation av anpassningar och särskilt stöd samt att det finns tecken på att samtliga elever i behov av särskilt stöd inte har upprättade åtgärdsprogram. Uppföljning avseende arbetet med stimulans och/eller särskilt begåvade elever återfinns inte i rapporten. Kvalitetsrapporten har inte redovisats för nämnden.

I *Verksamhetsplan 2022-2024*, som behandlades av nämnden 2022-01-24 (§ 3), lyfts den fysiska lärmiljön och det framgår att flera skolor inte helt uppfyller kraven för en modern lärmiljö.

Verksamhetsberättelse 2021, som behandlades av nämnden 2022-02-24 (§12), innehåller en uppföljning av kunskapsresultat för årskurs 9. Det framgår att målvärdet för år 2021 avseende indikatorn *Andel elever som når kunskapskraven i alla ämnen årskurs 9, kommunala skolor* var 77,0 procent och att utfallet uppgick till 75,9 procent. Resultatet redovisas inte per skola eller per kön. En analys av resultatet saknas. Kunskapsresultat för elever i andra årskurser, till exempel årskurs 6, redovisas inte i verksamhetsberättelsen. I verksamhetsberättelsen redovisas vissa enkätresultat från den kommungemensamma enkäten, dock inga resultat från frågeområdena med bäring på stöd och stimulans.

Verksamhetsberättelsen innehåller en kommentar avseende nämndens uppdrag från kommunfullmäktige avseende att utreda formerna för en särskild satsning på särskilt begåvade elever. Av dokumentet framgår att ett arbete har genomförts som har resulterat i en handlingsplan som gått på remiss till samtliga rektorer. Därtill framgår att utbildning av samtliga speciallärare och specialpedagoger skulle ha påbörjats hösten 2021, men att den är försenad på grund av pandemin och istället ska påbörjas under våren 2022.

Avslutningsvis framgår av verksamhetsberättelsen att *gemensam stödverksamhet*, vilken innefattar barn- och skolnämndens kostnadsansvar för alla elever i kommunen avseende skolskjuts, socioekonomisk ersättning, tilläggsbelopp samt verksamhetsstöd för elever i omfattande behov av särskilt stöd, redovisar ett underskott. Underskottet beskrivs bero på ökade kostnader för skolskjuts och nivåpeng på grund av för fler elever än beräknat i grundskolan.

3.2.2 Bedömning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?

Delvis.

Bedömningen baseras på att arbetet med stöd och stimulans följs upp, analyseras och dokumenteras på enhetsnivå. Därtill innehåller en del av dokumenten på huvudmannanivå uppföljningar och analyser avseende detta arbete. Bedömningen baseras även på att det av dokumentationen på huvudmannanivå inte går att urskilja enskilda skolenheters resultat och förutsättningar som kan ge nämnden en samlad bild av huruvida arbetet med stöd och stimulans är likvärdigt på de kommunala grundskolorna.

3.3 Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Revisionsfrågan ska besvara om huvudmannen vidtagit adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet. Huvudmannen ska enligt skollagens fjärde kapitel och bestämmelser om det systematiska kvalitetsarbetet, systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.

Enligt *Skolverkets allmänna råd om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram* ska huvudmannen skapa rutiner för att undersöka att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på skolenheterna och i förekommande fall vidta nödvändiga åtgärder.

3.3.1 Iakttagelser

I *Verksamhetsberättelsen 2021* framgår att en översyn av resursfördelningsmodellen har utförts under år 2021 och att arbetet har belyst aspekter som beaktas inför budgetarbetet 2022. Som tidigare nämnts uppges arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell försenats på grund av pandemin och att arbete fortfarande pågår vid tiden för granskningen.

Av verksamhetsberättelsen framgår därtill att Norrtälje kommuns ram för statsbidraget likvärdig skola uppgick till cirka 27,5 mnkr (år 2021) samt att de mest omfattande insatserna som finansierades med stöd av statsbidraget var bland annat grundskolans tre resursklasser. Vidare redogörs för att elevhälsan har förstärkts med utökning av skolpsykologer, skolsköterskor och skolkuratorer genom statsbidragen förstärkt elevhälsa respektive likvärdig skola. Detta har inneburit att antalet skolpsykologer har kunnat utökas från 3 till 5,3 samt medfört att varje skolenhet har en namngiven skolpsykolog som enligt uppgift regelbundet deltar på möten med elevhälsoteamen.

Avslutningsvis framgår att barn- och utbildningskontorets centrala förvaltning från den 1 januari 2021 har arbetat utifrån en förändrad organisation med fokus på

ändamålsenlighet, effektiv användning av resurser, verksamhetsnära arbetssätt och systematiskt kvalitetsarbete. Enligt uppgift ska omorganiseringen utvärderas under år 2022.

Verksamhetsplan 2022-2024 innehåller uppdrag och åtgärder för att skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat, för att öka trygghet och trivsel i skolan samt för att skapa en stödjande, uppmuntrande lärmiljö. Åtgärder med bäring på stöd och stimulans är genomförandet av workshoppar med rektorer och annan personal för att göra nulägesbedömningar av pandemins effekter, ökat psykosocialt stöd med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser, implementering av ett tidigare framtaget basprogram för skolkuratorer, utbyggnad/upprustning vid två av de kommunala grundskolorna samt utökad samverkan mellan fritidshem och grundskola.

Vid intervju framgår att det vid tillfället för granskningen pågår en utredning gällande möjligheten till en resursskola inom kommunen.

3.3.2 Bedömning

Revisionsfråga 3: Säkerställer barn- och skolnämnden att det vidtas adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?

Delvis.

Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit och planerar att vidta åtgärder med bäring på förutsättningar för arbete för stöd och stimulans, såsom att översyn av resursfördelningsmodellen pågår samt förstärkning av elevhälsan. Vår bedömning baseras även på att den dokumenterade uppföljning och analys som når nämnden inte ger nämnden en samlad och jämförbar bild av huruvida enheternas arbete med stöd och stimulans är likvärdigt. En sådan bild är nödvändig för att kunna säkerställa att adekvata åtgärder vidtas.

4. Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av barn- och skolnämnden avseende likvärdig skola med fokus på insatser för stöd och stimulans.

Granskningens syfte är att bedöma om barn- och skolnämnden säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan. Det innebär att nämnden ska säkerställa att det inte finns skillnader mellan skolorna eller eleverna.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att barn- och skolnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan samt att detta **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

4.1 Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning vill vi lämna följande rekommendationer till barn- och skolnämnden:

- Det framkommer att det finns en osäkerhet bland personalen på grundskolorna avseende skillnaden mellan extra anpassningar och särskilt stöd. Nämnden rekommenderas därför att säkerställa att framtaget stödmaterial är tillräckligt samt att det sprids/implementeras på samtliga skolenheter.
- Säkerställa att det på huvudmannanivå finns en ändamålsenlig dokumentation av uppföljning och analys av enheternas arbete med stöd och stimulans. Denna dokumentation är en förutsättning för att vid behov kunna vidta adekvata åtgärder.
- Säkerställa att den nya resursfördelningsmodellen implementeras och utvärderas på kort och lång sikt för att undersöka att modellen har avsedd effekt.

4.2 Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Säkerställer barn- och skolnämnden genom sin styrning likvärdiga förutsättningar inom insatser för stöd och stimulans?	Delvis Bedömningen baseras på att det finns en styrning i form av politiska mål med viss bäring på stöd och stimulans, riktlinjer för centrala barn- och elevhälsan samt riktlinjer för arbete med särskilt stöd respektive arbete med särskilt begåvade elever. Bedömningen baseras även på att det vid intervjuer beskrivs finnas olika uppfattningar om vad som är extra anpassningar respektive särskilt stöd på skolenheterna.	
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser som redovisas till barn- och skolnämnden?	Delvis Bedömningen baseras på att arbetet med stöd och stimulans följs upp, analyseras och dokumenteras på enhetsnivå. Därtill innehåller en del av dokumenten på huvudmannanivå uppföljningar och analyser avseende detta arbete. Bedömningen baseras även på att det av dokumentationen på huvudmannanivå inte går att urskilja enskilda skolenheters resultat och förutsättningar som kan ge nämnden en samlad bild av huruvida arbetet med stöd och stimulans är likvärdigt på de kommunala grundskolorna.	
3. Vidtar barn- och skolnämnden adekvata åtgärder vid bristande likvärdighet?	Delvis Bedömningen baseras på att nämnden har vidtagit och planerar att vidta åtgärder med bäring på förutsättningar för arbete för stöd och stimulans, såsom att översyn av resursfördelningsmodellen pågår samt förstärkning av elevhälsan. Vår bedömning baseras även på att den dokumenterade uppföljning och analys som når nämnden inte ger nämnden en samlad och jämförbar bild av huruvida enheternas arbete med stöd och stimulans är likvärdigt. En sådan bild är nödvändig för att kunna säkerställa att adekvata åtgärder vidtas.	

Bilaga - Inkommen dokumentation

- Barn- och skolnämndens riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet (2022-04-01)
- Internkontrollplan fört BSN 2022 (2022-01-24 § 4)
- Åtgärdsprocessen särskilt stöd
- Riktlinjer för Norrtälje kommuns centrala barn- och elevhälsa (2019-09-12)
- Vägledning USS och ÅP Norrtälje
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola A
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola B
- Kvalitetsrapport 2020-2021 Skola C
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola A
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola B
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 6 Skola C
- Norrtälje kommuns utbildningsenkät, åk 9 Skola B
- Delårsrapport 1 BSN per april 2021 (2021-06-07 § 61)
- Delårsrapport 2 BSN per augusti 2021 (2021-10-04 § 91)
- Verksamhetsberättelse BSN 2021 (2022-02-21 § 12)
- Verksamhetsplan BSN 2022-2024 (2022-01-24 § 3)
- Arbetsplan 2022 Centrala barn- och elevhälsan
- Kvalitetsrapport från läsåret 2020/2021 Centrala barn- och elevhälsan (2021-11-16)
- Kvalitetsrapport 2020-2021 BSN (2021-10-04 § 94)
- Delredovisning 2 Norrtälje kommun: Riktade insatser - för att stärka huvudmannen i att erbjuda nyligen anlända barn och elever som är nyanlända och barn och elever som har ett annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet (2021-06-15)
- Centrala Barn- och elevhälsan: Information om tilläggsbelopp/verksamhetsstöd läsåret 20/21
- Protokoll Barn- och skolnämnden från 2020-02-07 till och med 2022-04-07
- Riktlinjer för arbete med särskilt begåvade elever
- Skolutvecklingsprogram 2022-2025

2022-06-15

Carin Hultgren

Jenny Nordqvist

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2022-02-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.