



Utbildningsnämnden

§7

Dnr UN 2023-145

Besvarande av remiss över granskningsrapport av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan.

Beslut

Utbildningsnämnden antar barn- och utbildningskontorets yttrande som sitt eget och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin. PwCs samlade bedömning är att utbildningsnämnden i allt väsentligt säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin. Revisorerna har uppmanat utbildningsnämnden att utveckla verksamheten inom området. En sådan utveckling kommer ske inom ramen för barn- och utbildningskontorets systematiska kvalitetsarbete och utvecklade granskning av regelstyrning.

Beslutsunderlag

§7 UNAU Besvarande av remiss över granskningsrapport av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan.

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om utbildningsnämnden kan besluta i enlighet med utbildningsnämndens arbetsutskotts förslag, och finner att utbildningen beslutar i enlighet med förslaget

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens kansli

Strategisk utvecklare, kommunstyrelsekontoret



Avdelningen för kvalitetsutveckling och strategisk planering

Avdelningschef gymnasieskola

Paragrafen är justerad



Utbildningsnämndens arbetsutskott

§7

Dnr UN 2023-145

Besvarande av remiss över granskningsrapport av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan.

Beslut

Utbildningsnämndens arbetsutskott förslår:

Utbildningsnämnden antar barn- och utbildningskontorets yttrande som sitt eget och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av ärendet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin. PwCs samlade bedömning är att utbildningsnämnden i allt väsentligt säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin. Revisorerna har uppmanat utbildningsnämnden att utveckla verksamheten inom området. En sådan utveckling kommer ske inom ramen för barn- och utbildningskontorets systematiska kvalitetsarbete och utvecklade granskning av regelstyrning.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande Yttrande över granskningsrapport
Revisionsrapport - Pandemins effekt på utbildning Norrtälje 2023
Missiv - Pandemins effekt på utbildningen 2023 Norrtälje

Beslutande sammanträde

Beslutsgång

Ordföranden frågar om utbildningsnämndens arbetsutskott kan besluta i enlighet med barn- och utbildningskontorets tjänsteutlåtandes förslag, och finner att utbildningsnämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med förslaget.

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen



Kommunstyrelsens kansli

Strategisk utvecklare, kommunstyrelsekontoret

Avdelningen för kvalitetsutveckling och strategisk planering

Avdelningschef gymnasieskola

Paragrafen är justerad



Barn- och utbildningsförvaltningen

Handläggare: Magnus Lindblå
Titel: Avdelningschef
E-post: magnus.lindbla@norrtalje.se

Utbildningsnämndens arbetsutskott

Yttrande över revisionsrapport: Pandemins effekt på utbildningen

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden antar barn- och utbildningskontorets yttrande som sitt eget och överlämnar det till kommunstyrelsen.

Sammanfattning av tjänsteutlåtandet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

PwCs samlade bedömning är att utbildningsnämnden *i allt väsentligt* säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Revisorerna har uppmanat utbildningsnämnden att utveckla verksamheten inom området. En sådan utveckling kommer ske inom ramen för barn- och utbildningskontorets systematiska kvalitetsarbete och utvecklade granskning av regelstyrning.

Ärendet

Beskrivning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om Utbildningsnämnden har säkerställt att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

PwCs samlade bedömning är att utbildningsnämnden *i allt väsentligt* säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

För att utveckla verksamheten inom det granskade området uppmanar kommunens revisorer utbildningsnämnden att:

- Fortsättningsvis tillse att nämnden får rapportering om garanterad undervisningstid som även dokumenteras.

- Tillse att uppföljning och analys av hur verksamheten påverkats av effekterna av pandemin genomförs i enlighet med fattade beslut i samband med verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

För att svara på granskningens huvudsyfte så har följande revisionsfrågor formulerats:

- 1 Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?
- 2 Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?
- 3 Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?
- 4 Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Dessa kontrollfrågor anges nedan tillsammans med revisorernas sammanfattande bedömning och rekommendationer samt barn- och utbildningskontorets yttrande.

Revisionsfråga 1: Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?

Revisorernas sammanfattande bedömning: Ja

Granskningen visar att nämnden har följt upp och analyserat effekterna av pandemin. Det finns ingen övergripande uppföljning som tar sin utgångspunkt i enbart pandemins effekter. Istället har uppföljningen skett inom ramen för de ordinarie kanalerna för uppföljning.

Det finns vidare ett tydligt uttalande i nämndens verksamhetsplan om att fortsättningsvis följa effekterna inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet under år 2023.

Eftersom det arbetet inte är klart vid granskningstillfället har vi nämndens dokumenterade uttalande samt förvaltningens uttalande som stöd för bedömningen.

Utbildningsnämndens yttrande:

Utbildningsnämnden bedömer på samma sätt som i revisionsfråga 4 att barn- och utbildningskontoret löpande uppmärksammat effekterna av pandemin så att erforderliga åtgärder kunnat vidtas i verksamheten, samt att detta på ett adekvat sätt bedöms har lett till att de situationer och utmaningar som uppstått kunnat hanteras.

Möjligen kommer pandemins effekter på grundskolan i förlängningen komma att påverka gymnasieskolan under en period, men det är inte möjligt att säkert säga att det leder till mätbara effekter på resultaten i gymnasieskolan. Utgångsläget är att tillse alla elever som kommer till gymnasieskolan får de anpassningar och det stöd de har rätt till, oavsett orsaken till behoven.

Revisionsfråga 2: Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?

Revisorernas sammanfattande bedömning: Delvis

Granskningen visar att det finns en modell för schemaläggning som skapar utrymme för elever och skola att klara av den garanterade undervisningstiden. Det finns vidare en beskrivning för uppföljning av garanterad undervisningstid. Det framgår även att detta område tas upp i samband med kvalitetsdialogerna. Däremot framgår inte någon dokumentation av rapportering eller presentationer som visar att nämnden följer upp den garanterade undervisningstiden.

Utbildningsnämndens yttrande:

Utbildningsnämnden har i december 2023 i ett informationsärende tagit del av barn- och utbildningskontorets redovisning av hur uppföljning av garanterad undervisningstid kommer att ske framledes. Uppföljningen kommer att bli en del i förvaltningens granskning av regelstyrning och avsikten är att uppföljningen av garanterad undervisningstid återkommande ska rapporteras för utbildningsnämnden. Återrapport till nämnden förslås ske två gånger per år via gymnasiechefens kvalitetsredovisning samt i verksamhetsberättelsen. När återrapportering sker kommer detta att framgå av nämndens sammanträdesprotokoll.

Revisionsfråga 3: Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?

Revisorernas sammanfattande bedömning: Ja

Granskningen har visat att elevhälsan år 2022 noterade ett ökat antal elevärenden som antas vara en effekt av pandemin. Rapporteringen har presenterats för nämnden i patientsäkerhetsberättelsen. Samtidigt framgår det inte i uppföljning och analyser att det saknas resurser för elevhälsan att hantera situationen.

Under pandemin skapades den digitala elevhälsan vilket är en funktion som fortfarande finns kvar och erbjuds för att komma i kontakt med skolsköterska eller kurator via webben.

Utbildningsnämndens yttrande:

Utbildningsnämndens delar revisorernas bedömning att de åtgärder som vidtagits inom barn- och utbildningskontoret för att möta det ökande antalet elevärenden har varit tillfyllest.

Revisionsfråga 4: Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Revisorernas sammanfattande bedömning: Ja

Granskningen har visat nämnden har uppmärksammat att det kan finnas effekter i verksamheten av pandemin även under år 2023. Åtgärder som nämnden beslutat om är bland annat att fokusera uppföljningen under 2023 på delar av dessa effekter. Vi kan samtidigt konstatera att nämnden under åren med pandemin agerat på flera sätt för att hantera den uppkomna situationen och de utmaningar som pandemin innebar.

Utbildningsnämndens yttrande:

Utbildningsnämnden delar revisorernas bedömning att erforderliga åtgärder löpande vidtagits utifrån en kontinuerlig analys av läget och att detta bedöms på ett adekvat sätt ha lett till att uppkomna situationer och utmaningar kunnat hanteras.

Lagkrav

Följande revisionskriterier har angivits utgöra de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap. 6 § (nämndens ansvar)
- Skollagen 4 kap. 3 § (systematiskt kvalitetsarbete)
- Skollagen 16 kap 17–20 §§ (garanterad undervisningstid gymnasieskola)
- Skollagen 17 kap 6 § (garanterad undervisningstid introduktionsprogram)
- Skollagen bilaga 2 (poängplan gymnasieskolan)
- Gymnasieförordningen 4 kap 22 §
- Skollagen 3 kap. 2 § (ledning och stimulans)

Koppling till gällande styrdokument

Utbildningsnämndens riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet.

Ekonomiska konsekvenser och riskanalys

Beslutet medför inga ekonomiska konsekvenser utan inryms inom nämndens ordinarie ekonomiska ramar.

Beslutet bedöms inte innebära några påtagliga risker för ekonomisk eller förtroendemässig skada, utan syftar till att ytterligare stärka möjligheten till uppföljning och återrapportering av garanterad undervisningstid som ett led inom verksamhetens systematiska kvalitetsarbete.

Förvaltningens analys och slutsatser

Barn- och utbildningsförvaltningen har lämnat underlag till revisorernas som del i dokumentgranskning av rutiner och riktlinjer, beslut, dokumenterade uppföljningar inom det granskade området samt nämndens protokoll och underliggande handlingar för tidsperioden oktober 2022 - juni 2023. Ett antal tjänstemän har även intervjuats som en del i gränsningen. Förvaltningen har svarat för faktagranskning av den slutliga revisionsrapporten.

Förvaltningen har inget att erinra mot revisorernas slutsatser och har inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet vidtagit åtgärder för att säkerställa att uppföljning av garanterad undervisningstid ska ske samt att återrapportering av ska komma nämnden tillhanda löpande.

Ett led i detta var ett informationsärende vid utbildningsnämndens sammanträde i december 2023 avseende det kommande arbete med uppföljning av garanterad undervisningstid inom ramen för förvaltningens utvecklade granskning av regelstyrning som startar våren 2024, vilket finns beskrivet under svaret till revisionsfråga 3.

Tidplaner

2024-02-07	Utbildningsnämndens arbetsutskott bereder ärendet
2024-02-21	Utbildningsnämnden beslutar kring förslaget till svar
2024-03-06	Kommunstyrelsens utskott
2024-03-18	Kommunstyrelsen beslutar om yttrande till revisionen

Jenny Nordström
Förvaltningsdirektör
Barn- och utbildningsförvaltningen

Magnus Lindblå
Avdelningschef
Barn- och utbildningsförvaltningen

Bilagor

Bilaga 1 – Missiv och revisionsrapport Granskningen av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan

Beslut skickas till

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens kansli

Strategisk utvecklare, kommunstyrelsekontoret

Avdelningen för kvalitetsutveckling och strategisk planering

Avdelningschef gymnasieskola

Granskning av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan

Norrtälje kommun

Oktober 2023

Viktor Prytz, certifierad kommunal revisor





Sofie Plomér Sundqvist

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

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. Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?	Ja 
2. Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?	Delvis 
3. Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?	Ja 
4. Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?	Ja 

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten inom det granskade området lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Fortsättningsvis tillse att nämnden får rapportering om garanterad undervisningstid som även dokumenteras.
- Tillse att uppföljning och analys av hur verksamheten påverkats av effekterna av pandemin genomförs i enlighet med fattade beslut i samband med verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Granskningsresultat	5
Uppföljning och analys av effekterna av pandemin	5
Uppföljning av undervisningstid	7
Anpassning av elevhälsan utifrån elevers psykiska mående	9
Åtgärder	10
Samlad bedömning	13
Rekommendationer	13
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	14

Inledning

Bakgrund

Åren med pandemin påverkade hur utbildning bedrevs i gymnasieskolan. Undervisningen kom att i större utsträckning bedrivas genom fjärr- och distansundervisning och både elevernas och lärarnas arbetssituation påverkades. Då pandemin pågick under flera år med varierande restriktioner och åtgärder finns det flera brister och situationer som kan ha uppstått. Det handlar bland annat om att:

- elever inte fått den garanterade undervisningstiden i gymnasieskolan
- elever inte fått del av alla moment i olika ämnen
- elever inte fått det stöd eller den stimulans som behövs
- elever under pandemin mår psykiskt sämre.

Dessa brister och avvikelser kan ha skapat en situation där elever inte har fått utbildning i den omfattning de har rätt till, en så kallad utbildningsskuld.

Skolverket konstaterar i en nationell studie från år 2022 att pandemin generellt har inneburit en stor påfrestning för personalen i skolan. I studien beskriver lärare att arbetsbelastningen varit hög under pandemin, med skarpa svängar mellan undervisning på plats i skolan och undervisning på distans. De beskriver också att det har tagit mycket tid med individuell anpassning av undervisningen för de elever som missgynnats av undervisningen på distans.

Utbildningsnämnden beskriver i verksamhetsberättelsen för år 2022 att pandemin har påverkat årets verksamhet samt fortsätter att påverka verksamheten. Enligt senaste statistik har andelen gymnasieelever som har behörighet till universitet/högskola minskat och andelen är lägre än strukturellt liknande kommuner. Vidare är det viktigt att kartlägga omfattningen av den påverkan pandemin har gett och vad det lett till för konsekvenser. Detta i syfte för att kunna identifiera nödvändiga insatser.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet samt hur situationen såg ut under pandemin beslutat att granska hur nämnden säkerställer hanteringen av den så kallade utbildningsskulden.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Granskningen utgår ifrån följande revisionsfrågor:

- Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?
- Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?

- Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?
- Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Revisionskriterier

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

- Kommunallagen 6 kap. 6 § (nämndens ansvar)
- Skollagen 4 kap. 3 § (systematiskt kvalitetsarbete)
- Skollagen 16 kap 17-20 §§ (garanterad undervisningstid gymnasieskola)
- Skollagen 17 kap 6 § (garanterad undervisningstid introduktionsprogram)
- Skollagen bilaga 2 (poängplan gymnasieskolan)
- Gymnasieförordningen 4 kap 22 §
- Skollagen 3 kap. 2 § (ledning och stimulans)

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2023 men för att få en samlad bild av hur arbetet under pandemin bedrevs så har även material inhämtats för åren 2020-2022. I intervjuer har frågor även ställts kring arbetet under pandemin.

Granskningen avgränsas till att omfatta gymnasieskolan och utbildningsnämnden.

Metod

Granskningen har genomförts via dokumentgranskning av rutiner och riktlinjer, beslut, dokumenterade uppföljningar inom det granskade området samt nämndens protokoll och underliggande handlingar för tidsperioden oktober 2022 - juni 2023.

Intervjuer har genomförts med:

- Förvaltningschef/skolchef för gymnasieskolan
- En grupp med rektorer från Rodengymnasiet
- Två grupper med lärare från Rodengymnasiet
- Representanter för elevhälsan
- Utbildningsnämndens presidium

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Marie Lindblad, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwC:s interna riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Uppföljning och analys av effekterna av pandemin

Revisionsfråga 1: Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?

Av skollagens 3 kap. 2 § framkommer bland annat att elever i gymnasieskolan ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Utbildningsnämnden beskriver i årsredovisningen för år 2022 att pandemin har påverkat årets verksamhet samt fortsatt att påverka verksamheten. Enligt statistik har andelen gymnasieelever som har behörighet till universitet/högskola minskat och andelen är lägre än strukturellt liknande kommuner.

I det följande avsnittet beskrivs de effekter av pandemin som nämnden uppmärksammat via delårsrapporter, verksamhetsberättelser och inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet för att få en bild av hur situationen var under pandemiåren. Därefter redovisas hur nämnden har följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare under år 2023.

lakttagelser

Uppföljning av effekter på elever och lärare under pandemiåren (2020-2022)

I dokumentet "Kvalitetsredovisning 2020/2021, Rodengymnasiets systematiska kvalitetsarbete" (utbildningsnämnden tog del av redovisningen 2021-10-06 § 86) framgår hur lärare för de olika programmen bedömt att de under pandemin har kunnat sambedöma och samverka med andra lärare. Resultatet skiljer sig åt beroende på program men den större andelen uppger att de till viss del har kunnat genomföra sambedömning och samverkan. I redovisningen finns även en sammanställning över hur lärare i olika program har bedömt deras underlag till betyg under pandemin. Resultatet skiljer sig även här åt beroende på program, där andelen som helt instämmer på att de har haft tillräckliga underlag till betygsättning och de som till stor del har haft tillräckliga underlag är lika stor.

I verksamhetsberättelsen för år 2021 (godkänd av utbildningsnämnden 2022-02-23 § 18) lyfts att utbildningsnämndens verksamhet under året kraftigt varit påverkad av pandemin, vilket ska ha påverkat kontinuiteten i verksamheten, sjukfrånvaron under senare delen av året samt arbetsmiljön för medarbetare och chefer. I rapporten nämns att effekterna av pandemin på kort och lång sikt har följts upp inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Som en del i nämndens riskanalys, inom ramen för verksamhetsberättelsen 2021, nämns att bland annat gymnasieeleverna i åk 2 och åk 3 i över ett år har fått sin utbildning via fjärr- och distansundervisning. Nämnden har sett en stor risk med att vissa

elevgrupper inte kommer att nå sin fulla potential, och att det kommer att innebära negativa konsekvenser för deras kunskapsmål en tid framåt.

I dokumentet "Kvalitetsredovisning för Rodengymnasiet och Norrtälje gymnasiesärskolan, läsåret 2021-2022" (utbildningsnämnden tog del av redovisningen 2022-10-05 § 88) anges att andelen elever på högskoleförberedande program som fick examen minskade från 86,8 % år 2021 till 81,8 % år 2022. På yrkesprogrammen var motsvarande utveckling 86,1 % år 2021 och 86,6 år 2022. Pandemin beskrivs som en möjlig orsak till att antalet elever med examen från högskoleförberedande program minskat. Två andra orsaker som nämns är hög frånvaro och de besparingsåtgärder som har behövts genomföras under senare år. Dokumentet lyfter även behovet av att arbeta vidare med de analyser av elevers kunskapsutveckling som skolan genomför med grund i gymnasieskolans resultatanalys. Detta för att möjliggöra för skolan att sätta in åtgärder för de elever som har särskilt svårt att klara sina studier.

I delårsrapporten per augusti 2022 (godkänd av utbildningsnämnden 2022-10-10 § 85) nämns att pandemisituationen inneburit stora påfrestningar på utbildningsnämndens verksamhet utifrån såväl arbetsmiljö som pedagogiskt och ekonomiskt perspektiv. Sjukfrånvaron ska inledningsvis ha varit hög under året, särskilt under januari, till följd av de åtgärder som satts in för att begränsa pandemin. Under sommarhalvåret stabiliserades sjukfrånvaron till liknande nivåer som tidigare.

I verksamhetsberättelsen för år 2022 (godkänd av utbildningsnämnden 2023-02-22 § 9) nämns att de elever som gick ut under 2022 redovisade ett sämre resultat än föregående år, som var överraskande positiva efter pandemin.

I intervjuer med förvaltningsledning och skolledning anges att förvaltningen tidigt under pandemin startade upp ett krisledningsarbete som omfattade dagliga riskanalyser och statistikföring avseende antalet smittade och frånvarande barn, elever och medarbetare. Inom gymnasieverksamheten genomfördes även en enkät inom ramen för verksamhetens systematiska arbetsmiljöarbete. Enkätresultatet visade inte på någon nedgång avseende den psykosociala arbetsmiljön, däremot visade mätetalen för den fysiska arbetsmiljön på en uppgång.

I intervjuer med lärare lyfts bristen på stöd från skol- och förvaltningsledningen under pandemins första tid. De intervjuade anser att det ledde till att eleverna inte fick det stöd som de behövde varvid elevernas resultat och mående försämrades. Kommunens riktlinjer för att minska smittspridning beskrivs som en orsak till detta, då de uppges ha varit striktare än Folkhälsomyndighetens rekommendationer.

Uppföljning av effekter under 2023

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2023-2025 (antagen av utbildningsnämnden 2023-02-22 § 10) framgår att pandemins effekter avseende påverkan på chefer, medarbetare, barn och elevers arbetsprestation, resultat och mående fortsatt ska bevakas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet under 2023.

Av intervjuer med lärare framgår att gymnasieverksamheten i stor utsträckning har återgått till det normala varvid eventuella effekter av pandemin har klingat av. Flertalet av eleverna som berördes av pandemin under gymnasietiden har lämnat skolan. Samtidigt har de tagit emot elever från grundskolan som hade andra förutsättningar för skolgången under pandemin.

I intervjuer med företrädare för gymnasieverksamheten och förvaltningen nämns att viss uppföljning har skett på verksamhetsnivå via bland annat medarbetardialog, lönedialog och lektionsbesök. En ny rutin för sjukfrånvaro ska även ha utvecklats som innebär att närmaste chef ska följa upp om man är borta mer än fyra gånger, via vad som kallas för ett omtankesamtal. På totalen uppges uppföljningen inte ha visat att medarbetarna påverkats negativt av den förändrade undervisningssituationen.

I intervjuer med nämndens presidium framgår att nämnden erhåller rapportering kring det systematiska kvalitetsarbetet per halv- och helår. Därutöver får de information från verksamheten om något händer eller om verksamheten behöver hjälp med något. Presidiet uppges inte ha fått någon mer information kopplat till pandemin och dess effekter, än att det upplevs som svårt att få tillbaka vissa elever till skolan.

Bedömning

Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?

Ja.

Granskningen visar att nämnden har följt upp och analyserat effekterna av pandemin. Det finns ingen övergripande uppföljning som tar sin utgångspunkt i enbart pandemins effekter. Istället har uppföljningen skett inom ramen för de ordinarie kanalerna för uppföljning.

Det finns vidare ett tydligt uttalande i nämndens verksamhetsplan om att fortsättningsvis följa effekterna inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet under år 2023. Eftersom det arbetet inte är klart vid granskningstillfället har vi nämndens dokumenterade uttalande samt förvaltningens uttalande som stöd för bedömningen.

Uppföljning av undervisningstid

Revisionsfråga 2: Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Enligt skollagens 16 kap.18 § och 17 kap. 6 § har eleverna rätt till 2180 - 2720 timmar undervisningstimmar (beroende på vilket program eleven går) om 60 minuter.

Gymnasieförordningens 4 kap. § 22 anger att huvudmannen beslutar om antalet undervisningstimmar för varje kurs, varje ämnesområde, gymnasiearbetet och gymnasiearbetet i anpassad gymnasieskola samt om hur undervisningstiden ska fördelas över läsåret för nationella program i gymnasieskolan. Huvudmannen ska vidare redovisa hur eleven har fått sin garanterade undervisningstid.

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en beskrivning som förvaltningen tagit fram av när undervisningstiden följs upp. I dokumentet (daterad till 2023-09-26) framgår att undervisningstiden följs upp vid tre tillfällen under varje läsår. Detta sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Uppföljningen sker i samband med kvalitetsdagen i oktober, januari och juni.

Ytterligare information kopplat till garanterad undervisningstid framgår inte av erhållen dokumentation. I intervjuer framgår att schemaläggaren på gymnasieskolan lägger till mer tid i schemat än vad lagen kräver för att skapa en viss flexibilitet i undervisningen. Schemat ska enligt de intervjuade ha följts under pandemin samt att närvarokontroller ska ha genomförts där krav ställdes på aktivt medverkande för att registreras som närvarande. De intervjuade anser att den garanterade undervisningstiden på så sätt kan garanteras.

Av intervjuer framgår även att det vid behov under pandemiåren funnits möjlighet att förlänga terminen men det ska överlag inte ha upplevts som nödvändigt då det inte funnits några stora skillnader i garanterad undervisningstid och utförd tid. Det ska ha funnits fall där utbildningen fått förlängas på grund av att samtliga praktiska moment inte blivit genomförda.

I intervjuer med nämndens presidium verifieras att nämnden i samband med kvalitetsdialog under våren 2023 har fått muntlig information om den garanterade undervisningstiden. Ingen avvikelse i undervisningstid ska ha förelegat.

Bedömning

Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?

Delvis.

Granskningen visar att det finns en modell för schemaläggning som skapar utrymme för elever och skola att klara av den garanterade undervisningstiden. Det finns vidare en beskrivning för uppföljning av garanterad undervisningstid. Det framgår även att detta område tas upp i samband med kvalitetsdialogerna. Däremot framgår inte någon dokumentation av rapportering eller presentationer som visar att nämnden följer upp den garanterade undervisningstiden.

Anpassning av elevhälsan utifrån elevers psykiska mående

Revisionsfråga 3: Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?

lakttagelser

Elevhälsans organisation

Enligt dokumentet "Riktlinjer för Norrtälje kommuns barn- och elevhälsa" (daterad 2019-10-15) finns det lokala elevhälsoteam på varje skola där centralt organiserade skolkuratorer och skolsköterskor ingår. På central nivå finns enheten för stöd och utveckling (ESU), där arbetsterapeut, skolkuratorer, skolpsykologer och specialpedagoger ingår. Det finns även en enhet för medicinska insatser (EMI) där skolläkare och skolsköterskor ingår.

Av kommunens hemsida framgår att det på den kommunala gymnasieskolan finns specialpedagoger, speciallärare, kuratorer, skolsköterskor och specialpedagog.

I intervjuer framkommer att en socialpedagog tillkom i elevhälsoteamet under hösten 2022 vars fokusområde är skolfrånvaro. De intervjuade berättar även att en eventuell omorganisering kommer ske efter årsskiftet som innebär att skolkuratorer och skolsköterskor inordnas under respektive rektors ansvar.

Dimensionering av elevhälsan

I dokumentet "Kvalitet- och patientsäkerhetsberättelse för de medicinska- och psykologiska insatserna inom elevhälsan i Norrtälje kommun 1 augusti 2021 - 31 december 2022" (godkänd av utbildningsnämnden 2023-02-22 § 13) lyfts att många elever mår och har mått psykiskt dåligt under uppföljningstiden samt att frånvarosiffrorna har varit höga. Många elever har även uppgett att de har haft dålig motivation till skolarbetet vilket antas vara en effekt av pandemin och ska ha resulterat i flera elevärenden.

Av dokumentet framgår vidare att det under pandemin fattades beslut om att öka elevernas möjlighet till en tillgänglig elevhälsa genom att införa en e-tjänst med funktionsbrevlåda, även kallad "Digitala elevhälsan". Eleverna hade därtill möjligheten att söka stöd via en stödtelefon. Enligt dokumentet var det relativt få kontakter som togs via dessa tjänster vilket beskrivs som en möjlig följd av bristande kännedomen om tjänsterna bland elever och skolpersonal.

Granskningen har inte visat på att några andra dimensioneringar av elevhälsan har genomförts under pandemiåren eller därefter. I intervjuer nämner representanter för elevhälsan att de arbetade mer uppsökande under pandemin för att nå och hjälpa elever. De berättar vidare att de fick information om elever i behov av stöd/hjälp via mentorer eller via elevhälsoteam, som flaggade utifrån närvarokontroller.

I en intervju med representanter för skolledningen framgår att skolan skickar ut en läns-gemensam enkät till eleverna som berör trygghet och hälsa. Enligt de intervjuade

har enkätresultatet inte påvisat någon förändring i elevernas mående under pandemiåren.

Bedömning

Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?

Ja.

Granskningen har visat att elevhälsan år 2022 noterade ett ökat antal elevärenden som antas vara en effekt av pandemin. Rapporteringen har presenterats för nämnden i patientsäkerhetsberättelsen. Samtidigt framgår det inte i uppföljning och analyser att det saknas resurser för elevhälsan att hantera situationen.

Under pandemin skapades den digitala elevhälsan vilket är en funktion som fortfarande finns kvar och erbjuds för att komma i kontakt med skolsköterska eller kurator via webben.

Åtgärder

Revisionsfråga 4: Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Enligt skollagens 4 kap. 3 § ska varje huvudman inom skolväsendet på huvudmannnivå systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen.

lakttagelser

I följande avsnitt ges först en övergripande beskrivning av de åtgärder som vidtagits inom nämndens verksamhet under 2020-2022, i syfte att skapa en bild av hur hanteringen såg ut under pandemin. I de efterföljande avsnitten beskrivs nämndens arbete med att hantera effekterna av pandemin under 2023.

Åtgärder under pandemiåren (2020-2022)

Verksamhet

I verksamhetsberättelsen för år 2021 framgår att förvaltningen säkerställt att det funnits en central pandemiamordning för samtliga huvudmän men även krisledning, daglig riskanalys och insatser inom egenregi för att säkra utbildning. Nämnden beslutade även om delvis eller hela stängningar av enheter liksom omställning till fjärr- och distansundervisning till följd av rekommendation från smittskyddsläkare samt för att stävja trängsel. Pandemins påverkan på elever samt medarbetare och chefer ska enligt verksamhetsberättelsen ha följts upp via det systematiska kvalitetsarbetet.

Dokumentgenomgången visar att utbildningsnämndens presidium eller ordförande vid ett flertal tillfällen under åren 2020-2022 fattat beslut om tillfällig stängning av verksamhet och övergång till fjärr- och distansundervisning. Av besluten framgår att gymnasiets rektor getts rätt att besluta om undantag från fjärr- och distansundervisning

för genomförande av nationella prov och andra examinationer som inte kan genomföras på distans, för praktiska moment som inte kan skjutas upp eller för elever med särskilda behov.

I intervjuer bekräftas att undervisningsformen under pandemin anpassades utifrån program och elevers särskilda behov. Som exempel kan nämnas att årskurser fick delta i närundervisning i olika omgångar. All fjärr- och distansundervisning uppges vidare ha skett via Teams.

Ekonomi

Kommunfullmäktige beslutade i juni (2021-06-21 § 141) om ett särskilt Coronapaket "Nystart Norrtälje", varigenom utbildningsnämnden fick ett budgettillskott på 2 mnkr för att mildra effekterna av pandemin i den kommunala verksamheten.

Norrtälje kommun har vidare, enligt verksamhetsberättelsen 2021, fått extra statsbidrag på totalt 6,7 mnkr, varav 1,9 mnkr fördelats till utbildningsnämnden, i syfte att säkerställa undervisningen för elever i gymnasieskola och vuxenutbildning vid rådande pandemi. Bidraget har fördelats mellan kommunal och fristående regi.

Skolverket beslutade, enligt delårsrapporten per april 2022, om fortsatt tillfällig förstärkning av statlig stöd ("Skolmiljarden) för 2022 i syfte att bidra till goda förutsättningar för att minska de negativa effekterna på elevernas kunskapsutveckling och hälsa till följd av covid-19-pandemin. Utbildningsnämndens andel uppgick till 2,1 mnkr.

I delårsrapporten per augusti 2022 anges att nämndens andel av "Skolmiljarden" fördelades mellan Rodengymnasiet och fristående huvudmän utifrån andel elever i åldersgruppen. Enligt rapporten har verksamheten även på uppdrag av nämnden genomfört extra utbildningsinsatser till följd av fjärr- och distansundervisning under pandemin. Uppdraget utgjorde en del i arbetet med att uppnå inriktningsmålet "Skapa förutsättningar för höjda kunskapsresultat".

Enligt de intervjuade innefattade dessa extra utbildningsinsatser kunskapssupport i form av tre timmar extra matte, svenska eller engelska, i syfte att ta igen kunskaper som elever missat. Utbildningsinsatserna ska främst ha utförts under våren 2022.

Åtgärder under 2023

I verksamhetsplanen för 2023 nämns vissa svårigheter med att följa upp sjukfrånvaron under pandemin. Nämndens verksamheter ska under 2023 återuppta uppföljningen inom ramen för arbetet med god och attraktiv arbetsgivare. Vidare kommer effekterna av pandemin att följas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

I övrigt har granskningen inte noterat några åtgärder utifrån genomgångna dokument och protokoll.

Av intervjuer med nämndens presidium framgår att det förs diskussioner om möjliga effekter på de elever som genomgått sista åren på högstadiet under pandemin. Det

beskrivs som ett område där nämnden framöver, om behov finns, kan behöva vidta åtgärder. I övrigt har nämnden inte fått några indikationer från verksamheten om att åtgärder behöver vidtas kopplat till granskningsområdet.

Bedömning

Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Ja.

Granskningen har visat nämnden har uppmärksammat att det kan finnas effekter i verksamheten av pandemin även under år 2023. Åtgärder som nämnden beslutat om är bland annat att fokusera uppföljningen under 2023 på delar av dessa effekter. Vi kan samtidigt konstatera att nämnden under åren med pandemin agerat på flera sätt för att hantera den uppkomna situationen och de utmaningar som pandemin innebar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun genomfört en granskning av hanteringen av pandemins effekter på utbildningen i gymnasieskolan. Granskningens syfte är att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att utbildningsnämnden **i allt väsentligt** säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Rekommendationer

För att utveckla verksamheten inom det granskade området lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Fortsättningsvis tillse att nämnden får rapportering om garanterad undervisningstid som även dokumenteras.
- Tillse att uppföljning och analys av hur verksamheten påverkats av effekterna av pandemin genomförs i enlighet med fattade beslut i samband med verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Har nämnden följt upp och analyserat effekterna för elever och lärare av den förändrade undervisningssituationen under pandemin?	Ja. Granskningen visar att nämnden har följt upp och analyserat effekterna av pandemin. Det finns ingen övergripande uppföljning som tar sin utgångspunkt i enbart pandemins effekter. Istället har uppföljningen skett inom ramen för de ordinarie kanalerna för uppföljning. Det finns vidare ett tydligt uttalande i nämndens verksamhetsplan om att fortsättningsvis följa effekterna inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet under år 2023. Eftersom det arbetet inte är klart vid granskningstillfället har vi nämndens dokumenterade uttalande samt förvaltningens uttalande som stöd för bedömningen.
2. Följer utbildningsnämnden upp att eleverna har fått tillgång till utbildningen enligt garanterad undervisningstid?	Delvis. Granskningen visar att det finns en modell för schemaläggning som skapar utrymme för elever och skola att klara av den garanterade undervisningstiden. Det finns vidare en beskrivning för uppföljning av garanterad undervisningstid. Det framgår även att detta område tas upp i samband med kvalitetsdialogerna. Däremot framgår inte någon dokumentation av rapportering eller presentationer som visar att nämnden följer upp den garanterade undervisningstiden.

3. Har nämnden säkerställt att elevhälsan har dimensionerats för att möta elevers behov avseende psykiskt mående till följd av pandemin?

Ja.
Granskningen har visat att elevhälsan år 2022 noterade ett ökat antal elevärenden som antas vara en effekt av pandemin. Rapporteringen har presenterats för nämnden i patientsäkerhetsberättelsen. Samtidigt framgår det inte i uppföljning och analyser att det saknas resurser för elevhälsan att hantera situationen. Under pandemin skapades den digitala elevhälsan vilket är en funktion som fortfarande finns kvar och erbjuds för att komma i kontakt med skolsköterska eller kurator via webben.



4. Har nämnden vidtagit åtgärder för att skapa förutsättningar för gymnasieverksamheten att åtgärda de brister som identifierats?

Ja.
Granskningen har visat att nämnden har uppmärksammat att det kan finnas effekter i verksamheten av pandemin även under år 2023. Åtgärder som nämnden beslutat om är bland annat att fokusera uppföljningen under 2023 på delar av dessa effekter. Vi kan samtidigt konstatera att nämnden under åren med pandemin agerat på flera sätt för att hantera den uppkomna situationen och de utmaningar som pandemin innebär.



2023-10-26

Carin Hultgren

Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Viktor Prytz

Certifierad kommunal revisor
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 2023-04-26. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.



Kommunfullmäktige för kännedom

Utbildningsnämnden
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport: Pandemins effekt på utbildningen

Vi, de förtroendevalda revisorerna i Norrtälje kommun, har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning med syfte att bedöma om Utbildningsnämnden säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Utbildningsnämnden *i allt väsentligt* säkerställer att eleverna får tillgång till utbildning enligt skollagen samt stöd och stimulans för att hantera flera års utbildning med begränsningar på grund av pandemin.

För att utveckla verksamheten inom det granskade området uppmanar vi revisorer Utbildningsnämnden att:

- Fortsättningsvis tillse att nämnden får rapportering om garanterad undervisningstid som även dokumenteras.
- Tillse att uppföljning och analys av hur verksamheten påverkats av effekterna av pandemin genomförs i enlighet med fattade beslut i samband med verksamhetsplan och kvalitetsredovisning.

Revisorerna önskar att skriftligt ta del av kommunstyrelsens yttrande med anledning av granskningens resultat och de lämnade rekommendationerna. Svar önskas den 31 januari 2024. Rapporten överlämnas även till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för kännedom.

Yttrande samt protokoll tillställs revisorerna via kommunkansliet i Norrtälje samt skickas elektroniskt till sakkunnigt biträde Carin Hultgren på PwC, carin.hultgren@pwc.com

För revisionen

Norrtälje det datum som framgår av vår digitala signatur

Göran Härngren
Ordförande

Maj Åberg Palm
Vice ordförande

POSTADRESS

Box 800, 761 28 Norrtälje
Kommunstyrelsekontoret

BESÖKSADRESS

Estunavägen 14

KONTAKT

0176-710 00
kontaktcenter@norrtalje.se
www.norrtalje.se

Deltagare

NORRTÄLJE KOMMUN 212000-0217 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: MAJ ÅBERG PALM

Maj Åberg Palm
Förtroendevald revisor

2023-11-02 17:51:30 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post

Signerat med Svenskt BankID

Namn returnerat från Svenskt BankID: GÖRAN HÄRNGREN

Göran Härngren
Förtroendevald revisor

2023-11-01 18:41:54 UTC

Datum

Leveranskanal: E-post