

Likvärdig skola - Arbete/Insatser för stöd och stimulans

Pajala kommun

20 december 2023

Jenny Nordqvist

Elina Lundberg

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor






Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för stöd och stimulans. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för stöd och stimulans. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom området **inte helt** är tillräcklig.

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

Revisionsfrågor	Bedömning
Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för stöd och stimulans?	Delvis 
Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?	Delvis 
Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?	Nej 

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att säkerställa att styrningen inom området stärks genom att kommunstyrelsen framgent beslutar om de sektorsplaner, innehållandes styrning/mål, som gäller för verksamheten.
- Att säkerställa att styrningen på området konkretiserats i mätbara indikatorer.
- Att säkerställa att rutiner och arbetssätt för elever som lätt når målen tas fram.
- Att säkerställa att analyser avseende arbete/insatser för elever som lätt når målen dokumenteras och redovisas för huvudmannen. På detta sätt kan kommunstyrelsen få underlag för att kunna vidta åtgärder som direkt svarar på de brister som finns.
- Att säkerställa att åtgärder vidtas som tydligt adresserar de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Grundskolan i Pajala kommun	5
Granskningsresultat	6
Styrning av verksamhet och ekonomi	6
Uppföljning, analys och redovisning	9
Åtgärder vid bristande likvärdighet	12
Samlad bedömning	13

Inledning

Bakgrund

En av de största utmaningarna för den svenska skolan är dess likvärdighet. Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig och att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet.

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.

Utöver skillnader i kunskapsresultat, finns det skillnader inom skolor, mellan skolor och mellan huvudmän avseende tillgång till personella resurser (till exempel behöriga lärare och elevhälsa), lärmiljöer (till exempel skolbibliotek och digitala lärverktyg) och arbete/insatser för trygghet och studiero, stöd och stimulans och att främja skolnärvaro.

Kommunstyrelsen är huvudman för grundskolan och ansvarar för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning. Granskningen fokuserar på arbete/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.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för stöd och stimulans. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för stöd och stimulans?
2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?
3. Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

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

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, 8b §§, 4 kap. 4–7 §§ skollagen,

- 3 kap. 5 och 7-12 §§ skollagen (extra anpassningar och särskilt stöd)
- Skolverkets allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet
- Skolverkets allmänna råd om extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2023. Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen och dess ansvar som huvudman för grundskolan. För verifiering av kommunstyrelsens styrning och uppföljning genomfördes intervjuer och dokumentgranskning för ett urval av tre enheter. Enheterna valdes ut utifrån spridning i storlek, geografi, socioekonomi samt personalens kompetens (behörighet).

Metod

Granskningen har genomförts genom sammanställning av offentlig statistik på enhets- och huvudmannanivå, granskning av styrande och stödjande dokument, dokumenterade uppföljningar och analyser samt protokoll. Därtill har intervjuer genomförts med sektorsledning, ekonom/controller, rektorer, lärare samt kommunstyrelsens presidium. Därtill har en avstämning gjorts med barn- och utbildningsutskottet. De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Rapporten har kvalitetssäkrats av Erik Jansen, certifierad kommunal revisor, enligt PwC:s rutiner för kvalitetssäkring.

Grundskolan i Pajala kommun

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen fullgör kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom utbildningsområdet och har ansvaret för bland annat grundskolan. Vidare framgår att utskottet för Barn och utbildning har ett beredningsansvar och beslutanderätt i vissa frågor. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att barn- och utbildningsutskottet får beslut i ett ärende som är så brådskande att inte kommunstyrelsens sammanträde kan inväntas.

I Pajala kommun finns totalt fem kommunala grundskolor. Ett urval av nyckeltal avseende elever, personal och resultat läsåret 2022/23 redovisas per skolenhet i tabellen nedan. Nyckeltalen är hämtade från Skolverket och Skolinspektionen.

Skolenhet	Antal elever åk 1-9	Antal lärare, heltidstj.	Andel (%) behöriga lärare med legitimation i minst ett ämne	Andel (%) lärare med specialpedagogisk högskoleexamen	Andel (%) elever som uppnått kunskapskraven (A-E) i samtliga ämnen ¹	Skolenkäten	
						Indexvärde Stimulus	Indexvärde Stöd
Gårdbyskolan F-9	69	10,8	59,2	0	åk 6: 71,0 åk 9: 100	åk 5: 6,2 åk 8: 6,5	åk 5: 6,5 åk 8: 7,3
Pajala Centralskola 4-9	236	32,1	68,5	7,5	åk 6: 80,6 åk 9: 86,0	åk 5: 7,4 åk 8: 4,6	åk 5: 7,7 åk 8: 5,9
Sattajärvi skola F-6	58	7,1	63,2	8,4	åk 6: 75,0	åk 5: 6,5	åk 5: 6,8
Smedskolan F-3	90	8,7	44,8	4,6	-	-	-
Tärendö Centralskola F-6	26	3,0	70,2	0	åk 6: 100	åk 5: 6,5	åk 5: 6,3
<i>Totalt, samtliga skolor</i>	479	64 (0)	62,7	5,5	åk 6: 84,6 åk 9: 86,5	åk 5: 7,0 åk 8: 4,9	åk 5: 7,3 åk 8: 6,1
<i>Riket²</i>			70,8	5,7	åk 6: 72,4 åk 9: 74,1	åk 5: 6,5 åk 8: 5,4	åk 5: 7,4 åk 8: 6,4

Samverkan för bästa skola

“Samverkan för bästa skola” är en treårig satsning där Skolverket genom kontakt och stöd stärker utbildningens kvalitet så att barn och elever möts av en undervisning som motsvarar deras förutsättningar och behov. Skolverket och forskare samverkar kring att ge verksamheterna förbättringsstöd i sin verksamhetsutveckling utifrån identifierade behov. Pajala kommun deltar tillsammans med Skolverket och Stockholms universitet år 2020 till och med sommaren 2023. Under hösten 2023 kvarstår en del tid från Stockholms universitet som är avsatt till att stötta den nya skolledningen och politikerna i Pajala kommun och deras fortsatta utvecklingsarbete. En slutlig redovisning av arbetet gjordes den 30 september 2023.

¹ Statistiken för åk 6 avser läsåret 2021/22.

² Statistiken omfattar såväl kommunala som fristående huvudmän.

Granskningsresultat

Styrning av verksamhet och ekonomi

Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för stöd och stimulans?

lakttagelser

Den kommunala styrmodellen innebär att varje sektor tar fram en sektorplan som ska utgå från kommunfullmäktiges prioriterade områden och strategiska mål. Sektorplaner med sektormål med tillhörande indikatorer – som ska leda till att uppnå de politiska målen – ska enligt "Strategisk plan och budget för Pajala kommun" godkännas av kommunchef.

Kommunfullmäktiges budget och strategisk plan 2023 innehåller ett prioriterat område med bäring på granskningen: "Skapa goda förutsättningar för lärande, fritid och framtidsmöjligheter". För området finns det strategiska målet att andelen elever som går ut grundskolan med godkända betyg ska öka.

Styrning på huvudmannanivå

Styrning genom mål

Sektorplan för barn och utbildning 2023 innehåller kommunfullmäktiges prioriterade område. Det strategiska målet anges dock vara att undervisningen ska ske utifrån varje individs behov och förutsättningar, vilket skiljer sig åt från kommunfullmäktiges budget och strategiska plan för år 2023. Det strategiska målet har konkretiserats i fokusområdet "Förbättrade skolresultat" och det framgår att ett utvecklingsarbete bedrivs tillsammans med Stockholms universitet och Skolverket i form av arbetet "Samverkan för bästa skola". Fokusområdet har inte konkretiserats i mätbara indikatorer. Sektorplanen är inte antagen av kommunstyrelsen, vilket är i linje med den kommunala styrmodellen.

Centralt organiserade kompetenser

Av *Central elevhälsoplan 2021-2023* (antagen av kommunstyrelsen 2021-05-24 § 91) samt den centrala elevhälsans kvalitetsrapport 2 läsåret 2022/23 framgår att det finns en central elevhälsa som består av elevhälsochef, skolpsykolog (köps in), skolläkare (köps in), skolsköterska (1,0 heltidstjänst), kuratorer (1,75 heltidstjänst) samt speciallärare (5,0 heltidstjänster) och specialpedagoger (1,5 heltidstjänst). Det centrala elevhälsoteamet driver och utvecklar elevhälsoproblem samt arbetar för att skapa likvärdighet i kommunens skolor.

Vid intervjuer beskrivs att tillgången till elevhälsans kompetenser varierar mellan skolorna, till exempel har en skola tillgång till kurator två gånger i veckan och en skola har inte tillgång till kurator alls. Vid sakgranskning förtydligas att alla skolor har tillgång till kurator. Däremot har inte kurator ett kontor på alla skolor.

Styrande och stödjande dokument och system

De styrande och stödjande dokument som används i arbetet med stöd och stimulans är:

- *Central elevhälsoplan 2021-2023*

- *Rutiner för elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd, inklusive flödesschema*

Central elevhälsoplan 2021-2023 omfattar förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Planen syftar till att skapa en kommungemensam plattform i elevhälsoarbetet och ska ge vägledning för hur elevhälsoarbetet ska bedrivas och vara ett stöd för skolhuvudman vid uppföljningen och styrningen av skolornas elevhälsoarbete. Den ska hjälpa rektorer och personal i det lokala elevhälsoarbetet samt bidra till ett systematiskt tillvägagångssätt genom att uppmärksamma, utreda, utarbeta, genomföra, följa upp och utvärdera elevhälsoarbetet i verksamheten, samt dokumentera detta.

- Avseende *ledning och stimulans* framgår att alla elever har rätt till ledning och stimulans i skolan för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling utifrån sina förutsättningar samt att de elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges den ledning och stimulans de behöver.
- Avseende *extra anpassningar* framgår bland annat att det är en mindre ingripande stödinsats som undervisande läraren genomför inom ramen för den ordinarie verksamheten och undervisningen samt att det inte måste fattas ett formellt beslut om denna stödinsats. Planen innehåller exempel på extra anpassningar såsom hjälp med att planera och strukturera skoldagen, extra tydliga instruktioner, ledning i att förstå texter med mera.
- Avseende *särskilt stöd* tydliggörs att särskilt stöd skiljer sig från extra anpassningar genom att insatserna är av mer omfattande karaktär, pågår ofta under en längre tid, att de ska bygga på en pedagogisk kartläggning samt att särskilt stöd ska dokumenteras i ett åtgärdsprogram. Planen innehåller exempel på särskilt stöd såsom enskild undervisning, anpassad studiegång och elevassistent.

Rutiner för elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd (daterad 2023-02-08, framgår ej beslutsinstans) innehåller sju steg från extra anpassningar till särskilt stöd. Extra anpassningar ska dokumenteras i elevens individuella utvecklingsplan (IUP) eller på skolans lärplattform, beroende på vilken årskurs det gäller. Vidare framgår att om eleven trots extra anpassningar inte når kunskapskraven ska undervisande lärare kontakta rektor för beslut om pedagogisk kartläggning. Kartläggningen dokumenteras i pappersblanketter som fylls i av elev, vårdnadshavare och samtliga ämneslärare. Dessa blanketter lämnas till speciallärare eller specialpedagog. Om utredningen visar att ytterligare insatser behövs ska beslut om ett åtgärdsprogram fattas. Åtgärdsprogram ska följas upp kontinuerligt vilket uppges innebära att den som är ansvarig för åtgärd(er) kontinuerligt ska följa upp åtgärderna och återkoppla till mentor/klasslärare. Det är även mentor/klasslärare som ansvarar för att kontinuerligt utvärdera åtgärdsprogrammet. Av rutinen framgår att samtliga blanketter - för exempelvis pedagogisk kartläggning och åtgärdsprogram - finns att hitta på lärplattformen Moodle. Det framgår dock inte var ifyllda blanketter ska dokumenteras. Vid sakgranskning lyfts att pedagogiska kartläggningar, pedagogiska utredningar, utredningar, pedagogiska bedömningar, åtgärdsprogram lagras i journalsystemet PMO.

Vi har även tagit del av ett flödesschema som kortfattat beskriver rutinens olika steg från extra anpassningar till och med utvärdering av åtgärdsprogram.

Enligt intervjuade rektorer dokumenteras individuella utvecklingsplaner (IUP) i Skola24 och insatser för särskilt stöd/åtgärdsprogram i PMO. Vid rektorsintervjun lyfts även att uppföljningsarbetet inte fullt är på plats, men att det pågår ett arbete med att få rutiner på plats.

Styrning av ekonomi

Av riktlinjerna *Resursfördelning Förskola, grundskola och fritidshem* (reviderad 2023-03-27, framgår ej beslutinstans) framgår att grundskolans resurser utgår från kommunfullmäktiges beslutade ram och interna prioriteringar och att det görs avdrag från ramen för bland annat tilläggsbelopp för särskilt stöd. Återstående medel fördelas ut till grundskoleenheterna som ett grundbelopp. Vidare framgår att resursfördelningen bygger på grundskolans timplan och fördelas proportionerligt mellan årskurs 1-3, 4-5 och 6-9 och att respektive intervall tilldelas en andel av grundbeloppet. Grundbeloppet beräknas på total budget efter avdrag dividerat med antalet elever. Antalet elever baseras på antalet inskrivna elever i oktober och prognos för nästkommande läsår.

Vid sammanträde 2023-03-27 (§ 47) beslutade kommunstyrelsen att anta internbudget 2023 för sektor barn och utbildning. Den totala budgeten för grundskolan var 64 561 024 kr. Av kommunstyrelsens protokoll framgår inte hur stort avdraget för tilläggsbelopp är.

För att stötta skolorna i sitt arbete med att öka likvärdigheten och kunskapsutvecklingen i bland annat grundskolan finns statsbidraget för likvärdig skola. För att ta del av bidraget behöver kommunen ta fram en plan för sina insatser. Vid barn- och utbildningsutskottets sammanträde den 2023-05-02 (§ 17) föreslår utskottet att kommunstyrelsen ska anta sektorns plan för statsbidraget "Likvärdig skola 2023". Planen visar att Skolinspektionen granskat arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd på Pajala centralskola, där Skolinspektionen avslutat ärendet, men att Pajala kommuns egna systematiska kvalitetsarbete visar att det även framgent finns behov av ett fortsatt systematiskt arbete. Det framgår även att behovet av särskilda stödinsatser för enskilda elever ökar. Fortsatt beskriver planen att elevhälsans förebyggande och främjande åtgärder behöver prioriteras och utvecklas. Detta har resulterat i att huvudmannen valt att fysiskt stationera en av kuratorerna på rektorsområde Pajala västra för att säkerställa att kompetensen även kommer till del för dessa elever.

Vid intervjuer beskrivs att resursfördelningen har förbättrats jämfört med tidigare år då alla skolenheter fick en tilldelning utan anpassning efter lokala förutsättningar. Samtidigt lyfts att små skolenheter har svårt att få ekonomin att gå ihop med nuvarande resursfördelning samt att det finns behov av en tydligare introduktion om resursfördelningen för nya rektorer.

Rutiner och arbetssätt på enhetsnivå

Vi har tagit del av material samt genomfört intervjuer med lärare och rektorer från tre grundskolor. Materialgenomgången och intervjuerna visar att en skola har konkretiserat den centrala rutinen för extra anpassningar och särskilt stöd i en lokal/intern rutin. Övriga två skolor har inte tagit fram motsvarande lokala/interna rutiner.

Vid intervjuer beskrivs att personalens kompetens om stödinsatser varierar och att det saknas tydliga och inarbetade rutiner för att identifiera elever som har lätt att nå målen. När en elev placeras vid en (ny) skola kan det tas upp vid en överlämning och/eller

genom att vårdnadshavarna är engagerade i frågan. Det lyfts även att elever som har lätt att nå målen identifieras genom samarbete mellan lärare.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för stöd och stimulans?

Delvis.

Bedömningen baseras på att det finns en styrning av ekonomi och verksamhet på huvudmannanivå som omfattar en resursfördelningsmodell, styrande och stödjande dokument och system samt centraliserade resurser inom elevhälsan. Vi noterar att tillgången till elevhälsans kompetenser upplevs variera mellan skolorna. Bedömningen baseras även på att sektorplanen inte är antagen av kommunstyrelsen, att fokusområdet inte har konkretiserats i mätbara indikatorer samt att det saknas rutiner och arbetssätt för elever som har lätt att nå målen.

Uppföljning, analys och redovisning

Revisionsfråga 2: Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?

lakttagelser

Struktur för uppföljning, analys och redovisning

Strukturen för det systematiska kvalitetsarbetet utgår från tre fokusområden: Trygghet och delaktighet, Undervisningens kvalitet samt Kunskaper och lärande. Undervisningens kvalitet är i fokus i januari till maj, kunskaper och lärande i maj till oktober och trygghet och delaktighet i september till januari. Varje område omfattar skriftliga rapporter på enhetsnivå, en skriftlig rapport på huvudmannanivå, en kvalitetsdialog och en muntlig redovisning till barn- och utbildningsutskottet och kommunstyrelsen. Samtliga områden sammanfattas i en skriftlig kvalitetsrapport för hela läsåret samt en årlig verksamhetsberättelse. I inkommet underlag framgår att särskilt stöd ingår i fokusområdet Kunskaper som redovisas till utskottet respektive kommunstyrelsen i maj månad. Vidare framgår att ledning och stimulans samt elevers behov och förutsättningar i viss omfattning ingår i det analysunderlag som används inom fokusområdet Undervisningens kvalitet.

Enligt sektorsföreträdare ska inte fokusområdena betraktas som tre separata delar; samtliga delar hänger ihop och påverkar varandra. Uppföljning på enhetsnivå sker av samtliga delar under hela läsåret, men redovisning och kvalitetsdialoger fokuserar mer på olika delar vid olika tillfällen.

Dokumenterade uppföljningar och analyser

Vi har efterfrågat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på de tre skolor som omfattas av granskningen. Två av tre skolors kvalitetsrapporter avseende fokusområdet Undervisningens kvalitet vårterminen 2023 har inkommit.

Den ena skolans kvalitetsrapport innehåller en redovisning på totalnivå av lärares självskattning av påståenden rörande (bland annat) att undervisningen anpassas och stimulerar samt att planeringen utgår från elevernas behov. Utöver det saknar kvalitetsrapporten uppföljning och analys med bäring på extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och/eller elever som har lätt att nå målen.

Den andra skolans kvalitetsrapport innehåller såväl uppföljning som analys med relevans för granskningsområdet:

- Kunskapsresultat redovisas och analyseras. Till exempel förklaras att den ökade måluppfyllelsen i matematik beror på individuella upplägg med schema för enskilda elever, screening och tvålärarskap i årskurs 9.
- Lärares självskattning av påståenden rörande att undervisningen anpassas och stimulerar samt att planeringen utgår från elevernas behov, redovisas på totalnivå och analyseras.
- Skillnader mellan flickors och pojkars måluppfyllelse beskrivs och analyseras. Till exempel lyfts att lärare och elevhälsan har intensifierat arbetet med extra anpassningar samt att individanpassad studiegång och provning har genomförts med framgång.
- Det lyfts att elevhälsoarbetet på skolan till stor del har varit åtgärdande, snarare än förebyggande och hälsofrämjande.
- Antalet åtgärdsprogram i årskurs F-3 respektive 4-9 redovisas. Som utvecklingsområden lyfts till exempel behov av tydliga rutiner med tidiga insatser samt att öka tillgänglighet och delaktighet i undervisningen.
- Rapporten innehåller inte en tydlig uppföljning och analys avseende insatser för elever som har lätt att nå målen.

Vi har efterfrågat dokumenterat systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå som innehåller uppföljning och/eller analys avseende arbete med extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och/eller insatser för elever som har lätt att nå målen (stimulans).

Som nämnts i tidigare avsnitt, fokuserar Kvalitetsrapport 1 på Kunskap och lärande. Kvalitetsrapporten för läsåret 2021/22 som den centrala elevhälsan har tagit fram innehåller en redovisning av de politiska fokusområdena inom kunskap och lärande, vilka är höjd måluppfyllelse i matematik, höjd måluppfyllelse för pojkar samt att öka det kollegiala lärandet. Rapporten saknar statistik, men det framgår bland annat att måluppfyllelsen är låg i matematikämnet, att det är en högre andel pojkar än flickor som har haft särskilt stöd samt att hälften av den specialpedagogiska kompetensen inom den centrala elevhälsan saknar examen för uppdraget.

Den samlade rapporten på huvudmannanivå för Kunskap och lärande läsåret 2022/23 innehåller statistik avseende elevers meritvärde. En analys som förklarar skillnader mellan elevgrupper, skolenheter och progression (hos en specifik elevgrupp) saknas. Rapporten innehåller samma information om särskilt stöd och åtgärdsprogram som rapporten i föregående stycke. Därtill framgår att andelen elever med åtgärdsprogram är 12,6 procent i Pajala kommuns skolor, vilket jämförs med rikssnittet på 5,8 procent. Avslutningsvis anges att utmaningen för samtliga enheter är att elevhälsoarbetet behöver utvecklas mot att främst vara förebyggande och främjande.

Kvalitetsrapport 2 fokuserar på Trygghet (studiero) och delaktighet. I kvalitetsrapporten för läsåret 2022/23 som den centrala elevhälsan har tagit fram framgår att behovet av särskilt stöd ökar med stigande ålder och att majoriteten av åtgärdsprogrammen gäller elever i årskurs 7-9, vilket anges vara i strid med intentionerna om tidiga insatser. Det lyfts att det centrala teamet behöver utökad handledningskompetens och ämneskompetens samt att teamet har stora utmaningar i att rekrytera kompetens med

specialpedagogisk examen. Vidare lyfts att teamet behöver arbeta mer med handledning, fortbildning, stöd till hela skolor, arbetslag och/eller pedagoger kring en viss elevgrupp i syfte att kunskap och stöd kommer fler elever till del. Den samlade rapporten på huvudmannanivå saknar innehåll med bäring på granskningsområdet.

Den samlade rapporten på huvudmannanivå för Undervisningens kvalitet läsåret 2022/23 grundar sig i huvudsak på en kommunövergripande enkät vars resultat redovisas i rapporten på totalnivå. Det framgår att 68 procent av lärarna tycker att undervisningen anpassas och stimulerar samt att 70 procent tycker att planeringen utgår från elevernas behov.

Vid intervjuer beskrivs att kommunstyrelsen får del av rapporter från respektive enhet där de kan följa upp insatser och planerade åtgärder samt att de får en bild av hur arbetet fungerar på respektive enhet. De tar även del av en sammanfattande kvalitetsrapport som går till beslut i kommunstyrelsen.

Redovisning till kommunstyrelsen

Vid genomgång av protokoll från kommunstyrelsens sammanträden år 2022 till och med september 2023 framgår att kommunstyrelsen har tagit del av följande redovisning avseende arbete med extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och/eller insatser för elever som har lätt att nå målen (stimulans):

- **2022-11-14 (§ 155) - Kvalitetsrapport 1** - Kommunstyrelsen beslutar om kvalitetsrapport 1 avseende kunskap och lärande.
- **2023-04-03 (§ 59) - Kvalitetsrapport 2** - Kommunstyrelsen beslutar om kvalitetsrapport 2 avseende trygghet och delaktighet.

Utöver detta har grundskolans ekonomi redovisats i juni 2022 (Delårsrapport 1 2022), mars 2023 (Årsredovisning 2022) samt i maj 2023 (Delårsrapport 1 2023). Rapporterna innehåller ingen tydlig information med bäring på granskningsområdet. Det går inte att verifiera i protokoll att kommunstyrelsen har tagit del av någon information från utskottet utifrån genomförda kvalitetsdialoger.

Vid intervjuer beskrivs att utskottet tar del av kränkingsrapporter vid varje sammanträde och att rapportering sker till kommunstyrelsen vid eventuella avvikelser. Vi kan se i barn- och utbildningsutskottets protokoll att utskottet (via chefsrapporter) tar del av kränkingsanmälningar vid sina sammanträden.

Vi noterar i barn- och utbildningsutskottets protokoll under perioden 2020-2023 att löpande information från sektorn avseende arbetet med "Samverkan för bästa skola" ges under utskottets sammanträden samt delges kommunstyrelsen fram till och med slutet av år 2021. Därefter ges ingen löpande rapportering under utskottens sammanträden. Vid sakgranskning lyfts att kommunstyrelsen även har deltagit i träffar med rektorer, lärare och elevhälsan och att fokus på dessa träffar har varit systematiskt kvalitetsarbete.

Bedömning

Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?

Delvis.

Bedömningen baseras på att uppföljning avseende stödinsatser ingår i dokumentationen på enhets- och huvudmannanivå samt att styrelsen har tagit del av vissa dokument på huvudmannanivå och annan information rörande stödinsatser. Bedömningen baseras även på att dokumentationen och redovisningen till kommunstyrelsen behöver utvecklas, i synnerhet vad gäller ledning och stimulans.

Åtgärder vid bristande likvärdighet

Revisionsfråga 3: Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

lakttagelser

Av inkommen dokumentation och intervjuer framgår att kommunstyrelsen har identifierat utvecklingsområden, till exempel att:

- En högre andel pojkar än flickor har särskilt stöd.
- Andelen elever med åtgärdsprogram är 12,6 procent i Pajala kommuns skolor
- Majoriteten av åtgärdsprogrammen gäller elever i årskurs 7-9.
- Hälften av den specialpedagogiska kompetensen inom den centrala elevhälsan saknar examen för uppdraget och teamet har stora utmaningar i att rekrytera kompetens med specialpedagogisk examen.
- Elevhälsoarbetet behöver utvecklas mot att främst vara förebyggande och främjande.

Utöver beslut om styrning (se revisionsfråga 1) och de kvalitetsrapporter som har redovisats och antagits av kommunstyrelsen (se revisionsfråga 2), har kommunstyrelsen 2023-05-29 (§ 92) beslutat att ge förvaltningarna i uppdrag att inkomma med handlingsplan för budget i balans.

Vid intervjuer lyfts beslutet om att centralisera elevhälsan läsåret 2018/19 som den tydligaste åtgärden från kommunstyrelsens sida när det gäller arbetet med extra anpassningar, särskilt stöd, åtgärdsprogram och/eller insatser för elever som har lätt att nå målen (stimulans). Kommunstyrelsen beskrivs generellt inte vara aktiv i arbetet med stöd och stimulans.

Vi har efterfrågat underlag avseende beslut om medverkan i Samverkan för bästa skola. Ett avtal har inkommit. Det går dock inte att spåra i kommunstyrelsens protokoll att styrelsen har fattat beslut om kommunens medverkan i insatsen.

Bedömning

Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Nej.

Vi ser positivt på att ett utvecklingsarbete pågår inom ramen för Samverkan för bästa skola. Vår bedömning baseras dock på att kommunstyrelsen inte har vidtagit några aktiva åtgärder under granskningsperioden som tydligt adresserar de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

Samlad bedömning

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt ändamålsenlig utbildning vad gäller likvärdighet i grundskolan avseende arbete/insatser för stöd och stimulans. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom området **inte helt** är tillräcklig.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att säkerställa att styrningen inom området stärks genom att kommunstyrelsen framgent beslutar om de sektorsplaner, innehållandes styrning/mål, som gäller för verksamheten.
- Att säkerställa att styrningen på området konkretiserats i mätbara indikatorer.
- Att säkerställa att rutiner och arbetssätt för elever som lätt når målen tas fram.
- Att säkerställa att analyser avseende arbete/insatser för elever som lätt når målen dokumenteras och redovisas för huvudmannen. På detta sätt kan kommunstyrelsen få underlag för att kunna vidta åtgärder som direkt svarar på de brister som finns.
- Att säkerställa att åtgärder vidtas som tydligt adresserar de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer kommunstyrelsen genom sin styrning av verksamhet och ekonomi likvärdiga förutsättningar inom arbete/insatser för stöd och stimulans?	Delvis Det finns en styrning av ekonomi och verksamhet på huvudmannanivå som omfattar en resursfördelningsmodell, styrande och stödjande dokument och system samt centraliserade resurser inom elevhälsan. Tillgången till elevhälsans kompetenser upplevs variera mellan skolorna. Sektorplanen inte är antagen av kommunstyrelsen, fokusområdet har inte konkretiserats i mätbara indikatorer och det saknas rutiner och arbetssätt för elever som har lätt att nå målen.



2. Görs dokumenterade uppföljningar och analyser avseende arbete/insatser för stöd och stimulans som redovisas till kommunstyrelsen?

Delvis

Uppföljning avseende stödinsatser ingår i dokumentationen på enhets- och huvudmannanivå och styrelsen har tagit del av vissa dokument på huvudmannanivå och annan information rörande stödinsatser. Dokumentationen och redovisningen till kommunstyrelsen behöver utvecklas, i synnerhet vad gäller ledning och stimulans.



3. Tillser kommunstyrelsen att adekvata åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

Nej

Vi ser positivt på att ett utvecklingsarbete pågår inom ramen för Samverkan för bästa skola. Vår bedömning baseras dock på att kommunstyrelsen inte har vidtagit några aktiva åtgärder under granskningsperioden som tydligt adresserar de utvecklingsområden som har identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.



2023-12-20

Erik Jansen

Jenny Nordqvist

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Pajala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 23 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2023-12-20 15:44:08 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: Erik Theo Christoffer Jansen

Datum

Erik Jansen

Leveranskanal: E-post
IP-adress: 34.99.63.36