

Likvärdighet inom förskolan och grundskolan

Örebro kommun



Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3	Ansvariga nämnder och avgränsning.....	3
1.4	Genomförande.....	4
1.5	Revisionskriterier.....	4
2.	Nämndernas fördelning av resurser i form av ekonomi och personal	5
2.1	Nämnderna har fått ett utökat ansvarsområde	5
2.2	Valda fördelningsparametrar är tydliga, men dess effekter har inte analyserats.....	6
2.2.1	Förskolans resursfördelningsmodell beaktar sannolikheten för barnets behov	7
2.2.2	Grundskolans resursfördelningsmodell beaktar sannolikheten för barnets behov	7
2.2.3	Övriga iakttagelser gällande resursfördelningen	9
2.2.4	Särskild kommentar om statsbidrag	10
2.3	Båda nämnderna har svårt att säkerställa likvärdig tillgång på behöriga lärare	10
2.3.1	Nämndernas insatser avser primärt utvecklingsinsatser av befintlig personal.....	12
3.	Jämförelser och analyser kring elevernas kunskapsresultat	14
3.1	Jämförelser och analyser i grundskolan utgår från det systematiska kvalitetsarbetet	14
3.1.1	Arbete utifrån Handlingsplan för likvärdig skola är fortsatt i ett inledande skede	16
4.	Barn och elever i behov av särskilt stöd och åtgärdsprogram.....	18
4.1	Lokala team ansvarar för genomförandet av särskilda insatser och åtgärdsprogram	18
4.2	Gemensamma arbetssätt för förebyggande och främjande arbete finns till viss del	19
4.3	Det finns gemensamma mallar för utredning och dokumentation.....	21
4.4	För andra områden varierar tillgång och tillämpning av gemensamma rutiner	22
5.	Svar på revisionsfrågor och rekommendationer	24
6.	Bilaga - Granskade dokument.....	26
7.	Sammanfattning av revisionskriterier	27

Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Örebro granskat om förskolenämnden och grundskolenämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbete för att skapa likvärdighet mellan barn och elever i kommunens förskolor och grundskolor.

Det är vår sammantagna bedömning att nämnderna delvis säkerställer en likvärdighet mellan barn och elever i kommunens förskolor och grundskolor.

Vi grundar vår bedömning på att nämndernas resursfördelningsmodeller baseras på parametrar som, med grund i aktuell forskningen, beaktar barn- och elevers bakgrund, vilket är positivt. Barn- respektive elevantal följs upp regelbundet, vilket bedöms förbättra nämndernas intern kontroll i processen. Vi noterar dock flera utvecklingsområden och svårigheter i att följa bakgrund för vald tilldelning. Vi noterar dock flera utvecklingsområden och svårigheter i att följa bakgrund för vald tilldelning. Vi noterar också att det saknas analyser av hur modellerna svarar mot behoven i nämndens styrning av medel, vilket påverkar vår bedömning.

Båda nämnderna identifierar svårigheter i att säkerställa en likvärdig tillgång till behörig personal. Olika stödåtgärder och kompetensutvecklande insatser har införts, men det är svårt att veta hur effektiva dessa är eftersom uppföljning saknas.

Grundskolenämndens uppföljning av elevers pedagogiska resultat ger insikt i skillnader inom och mellan skolenheter, men analyserna är övergripande och spårbarheten av åtgärder är svår att följa. Nämnden bör, som huvudman, i högre grad säkerställa att analysen följer huruvida beslutade åtgärder faktiskt möjliggör en ökning av resultaten.

Åtgärder utifrån nämndens Handlingsplan för likvärdig skola har initierats vid granskningstillfället. Flera noterade åtgärder bedöms vara relevanta för verksamheterna, men har inte genomförts ännu. I det fortsatta arbetet är det av vikt att nämnden säkerställer att enheterna involveras i arbetet, för att säkerställa effekt i hela styrkedjan.

Nämnderna bedöms ha säkerställt att det finns rutiner, mallar och digitala system för att identifiera och dokumentera behov av särskilt stöd i både förskolor och grundskolan. Det främjar likvärdighet i dokumentationen. Anpassningar och stödinitiativ sker tidigt på skolorna och muntliga avstämningar sker regelbundet mellan lärare och personal i respektive hälsoteam. Framtagande av åtgärdsprogram och dokumentation av insatser varierar vilket indikerar att resultatet av särskilda insatser inte följs upp systematiskt.

För att främja erfarenhetsutbyte och identifiera behov av kommunövergripande insatser bedömer vi därtill att en tydligare samverkan är nödvändig mellan nyckelfunktioner vid enheterna för att säkerställa att barn och elever får det stöd som de behöver.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi båda nämnderna att:

- ▶ Genom utvärdering av resursfördelningsmodellen inklusive fördelning av strukturtilldelning och resurser för särskilt stöd, tydliggöra styrningen och säkerställa att resurser fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Detta inkluderar även ett förtydligande av hanteringen av statsbidrag.
- ▶ Säkerställ att analyser på enhets- respektive förvaltningsnivå utvecklas för att kunna följa vad som påverkar och orsakar resultaten och måluppfyllelsen.
- ▶ Säkerställ att dokumentationen ger en samlad bild av utbildningens kvalitet inom huvudmannens verksamhet.
- ▶ Tillse en dokumenterad uppföljning av särskilt stöd.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt skollagen (2010:800) ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var den anordnas. Alla barn och elever ska ha möjligheten att nå sin fulla potential oavsett vilken skola hen går på och har rätt till utbildning av hög kvalitet. Detta brukar benämnas skolans kompensatoriska uppdrag. I skollagen anges vidare att såväl kommunen som rektorn på den enskilda skolan ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barn och elevers olika förutsättningar och behov.

Kravet på en likvärdig utbildning innebär enligt förarbetena att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen nås, oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i.

Av utredningen "En mer likvärdig skola, minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) framgår att skillnaderna i kunskapsresultat mellan skolor ökat över tid i Sverige. En förklaring som ofta lyfts fram är att elever har blivit allt mer uppdelade utifrån socioekonomisk bakgrund.

En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas lika för varje individ, utan att den ska anpassas utefter varje enskild individs förutsättningar, behov och kunskapsnivå.

Stadsrevisionen har i sin riskanalys identifierat ett behov att granska likvärdigheten inom för- och grundskolan i Örebro kommun. Stadsrevisionen har tidigare genomfört granskningar av grundskolenämndens styrning avseende trygghet och studiero, elevers och lärares arbetsmiljö samt det systematiska kvalitetsarbetet inom grundskolan. Erfarenheter från dessa granskningar kommer tas i beaktande i denna granskning.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om förskole- och grundskolenämnden säkerställer ett ändamålsenligt arbete för att skapa likvärdighet mellan eleverna i kommunens förskolor och grundskolor.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har berörda nämnder en tydlig resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- ▶ Säkerställer berörda nämnder en likvärdig tillgång på behöriga lärare?
- ▶ Gör berörda nämnder ändamålsenliga jämförelser och analyser kring elevernas pedagogiska resultat på de kommunala grundskolorna?
- ▶ Sätter berörda nämnder in relevanta och effektiva åtgärder för elever i behov av särskilda stödinsatser. I förekommande fall, följs dessa särskilda åtgärder upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Upprättas åtgärdsprogram på ett ändamålsenligt sätt och följs dessa upp?
- ▶ Säkerställer förskole- och grundskolenämnderna att adekvata och relevanta åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?

1.3 Ansvariga nämnder och avgränsning

Granskningen avser förskolenämnden och grundskolenämnden.

1.4 Genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier.

Intervjuer har genomförts med nyckelfunktioner vid förskole- och grundskoleförvaltningen och rektorer för fyra av kommunens grundskoleenheter och rektorer för tre rektorsområden för förskolan. För respektive skolenhet har även pedagoger och representanter ur respektive elevhälsoteam intervjuats. För förskolorna har specialpedagoger medverkat för två av tre rektorsområden, dessa ingår i respektive förskolors hälsoteam. Dokumentförteckning finns i bilaga.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning utgörs primärt av kommunallagen (2017:725), skollagen (2010:800) Läroplan (Lgr22) samt Skolverkets allmänna råd med kommentarer: Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

Revisionskriterierna presenteras löpande i rapporten. Se bilaga 2 för en sammanfattning.

2. Nämndernas fördelning av resurser i form av ekonomi och personal

I avsnitten som följer redovisas iakttagelser om hur granskade nämnder fördelar resurser, vilket inbegriper behöriga lärare och ekonomi, med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Även huruvida nämnderna vidtar åtgärder vid bristande likvärdighet.

Nämnderna ska säkerställa att resurser fördelas efter barn och elevers förutsättningar och behov. Det finns ingen generell resursfördelningsmodell som kommunerna kan använda. Varje kommun ska forma resursfördelningen utifrån lokala förutsättningar. Utbildningen ska vara av hög kvalitet oavsett bostadsort, kön, social- eller ekonomisk bakgrund. Kvaliteten påverkas av tillgången till behörig personal.

Sammantaget bedömer vi att nämnderna delvis har en tydlig modell som säkerställer att hänsyn tas till barn och elevers olika förutsättningar och behov. Vi grundar vår bedömning på att båda nämnders modeller utgår från parametrar som, med grund i aktuell forskningen, beaktar barn- och elevers bakgrund, vilket är positivt. Dessa följer även socioekonomi, faktiska avgångsbetyg (för grundskolan), samt antal barn och elever, vilket följs upp regelbundet. Detta bedöms stärka den interna kontrollen i resursfördelningen.

Modellerna bygger på sannolika behov, vilket bedöms vara en rimlig utgångspunkt. För att säkerställa att modellen svarar mot behoven bör dock en genomlysning ske som följer upp om riktade resurser haft avsedd effekt. Vi noterar att förskolenämnden justerat parametrarna i sin modell, vilket indikerar att anpassningar har gjorts för att bättre svara mot behoven. Vi har dock inte identifierat, för någon av nämnderna, att en analys har skett för att bedöma hur resursfördelningsmodellerna svarar mot behoven. Rektorer uppger att de vet vad tilldelningen till den egna enheten beror på, vilket tyder på en transparens i tilldelningen. Dock är det få som upplever att de diskussioner som förs har en faktisk påverkan på resurstilldelningen. Vi noterar även att behov av särskilt stöd samt sjunkande barn- och elevantal anges som förklaring till underskott för majoriteten av de enheter som gick med underskott under 2022 och som prognostiseras gå med underskott 2023.

Därtill har det inte redogjorts för hur beloppen räknats fram initialt, varför det är svårt att följa hur exempelvis strukturtilldelningen räknats fram och vad denna grundas i. Förutom vid landsbygdstilldelningen har vi inte noterat någon styrning i form av exempelvis en nedre spärr, index eller motsvarande som ska triggas för att övriga medel förutom grundbeloppet ska tilldelas. I praktiken kan det innebära att en enhet mottar medel utifrån strukturtilldelning och statsbidrag, men där tilldelningen i praktiken är för låg för att motsvara behoven, varför styrningen kan riskera att bli tandlös. Det betyder inte att det är så, men då ingen analys eller uppföljning av hur resurser fördelas har skett, kan vi inte följa hur nämnden säkerställer att resurserna används. Det är sammantaget svårt att bedöma huruvida modellen faktiskt tar hänsyn till barn och elevers förutsättningar och behov.

Båda nämnderna har identifierat svårigheter i att säkerställa likvärdig tillgång till behöriga lärare inom såväl förskola som grundskolan. Nämnderna har tillsett en stor bredd av olika typer av stöd till enheterna. Stöd går att finna gällande såväl rekrytering som behov av kompetensutveckling. Det är dock svårt att få en uppfattning om i hur grad dessa insatser nyttjas samt vilka enheter det omfattar då nämnden inte följer upp detta arbete särskilt.

Flera åtgärder planeras för 2024 men likvärdigheten har varit ett utmaningsområde i flera år. Pandemin och organisationsförändringar beskrivs ha orsakat förseningar i genomförandet.

2.1 Nämnderna har fått ett utökat ansvarsområde

I januari 2023 fick nämnderna ett utökat ansvarsområde som innebär ansvar både som skolhuvudman för den kommunala för- och grundskolan och hemkommun för alla barn och elever i Örebro kommun oavsett huvudman. Förändringen innebär bland annat att nämnderna nu ansvarar för resursfördelning för kommunala och fristående verksamheter.

Av ca 7 810 inskrivna barn i förskola och pedagogisk omsorg¹ är 6 804 inskrivna i kommunal förskola. Vid den kommunala grundskolan går cirka 15 721 av kommunens 19 276 elever.²

En del av den kommunala verksamheten bedrivs i intraprenad form. Intraprenaderna kännetecknas av att nämnderna fortsatt är huvudman, men att verksamheterna har en möjlighet att balansera sitt resultat förutsatt att det inte uppgår till mer än 7 procent av den totala budgeten för året (över- respektive underskott) i tre år. Respektive nämnds resursfördelningsmodell gäller även för intraprenader.

Kommunens befolkningsprognos visar på ett minskat barn- och elevantal de kommande åren. Det minskade barn- och elevunderlaget innebär ett minskat behov av förskole- och skolplatser och en nödvändighet att anpassa lokaler samt se över var förskolor och skolor behöver finnas geografiskt.

Samtidigt har förskolenämnden, genom en ändring i skollagen, fått ett utökat uppdrag att som hemkommun erbjuda förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Det innebär att barn som bott i Sverige under en kort tid ska få en reserverad förskoleplats. Erbjudandet ska ges från och med hösten det år barnet fyller tre år. Detta innebär att det behöver finnas utrymme i nämndens planering för att kunna tillgodose dessa platser.

Förskolenämnden har kartlagt de barn som kan komma att omfattas av lagändringen. Vid granskningstillfället avser det 170 barn i åldersgruppen 3-5 år. Samverkan sker med Region Örebro län och informationsutskick har skett till aktuella vårdnadshavare. Intervjuade uppger att förskolorna har arbetat med fluktuationer i barnantal under en lång period. Det finns upparbetade former för att flytta barn samt personal mellan avdelningar under perioder för att anpassa storlek på avdelningarna.

2.2 Valda fördelningsparametrar är tydliga, men dess effekter har inte analyserats

Respektive resursfördelningsmodell utgår från principer som anger att modellen ska främja måluppfyllelse, vara begriplig, överskådlig, bygga på variabler som utifrån aktuell forskning som garanterar en likvärdig resursfördelning och vara föränderlig över tid. Modellerna gäller även för intraprenader. Interkommunal ersättning (ersättning till andra kommuner för elever folkbokförda i Örebro kommun) och fristående enheter ersätts med kommunens genomsnittliga kostnad per barn/elev.

Ett av uppdragen som framgår av båda nämnders verksamhetsplaner för 2023 är att resursfördelningsmodellerna ska revideras. För grundskolenämnden anges särskilt att modellen ska viktas så att kunskapsresultaten ökar, skolsegregationen minskar och förutsättningarna för att bedriva en god skolverksamhet för barn och elever ökar.

Det framgår inte vilka delar av resursfördelningsmodellen som ska ses över. En revidering har inte skett vid granskningstillfället. Arbetet ska enligt intervjuade ske under 2024.

Intervjuade uppger att en större omarbetning av resursfördelningsmodellerna skedde under 2006. Stora delar av modellen utgår från det arbetet. Strukturtilldelningen (se nedan) är exempel på parametrar som räknades fram då och som sedan dess justeras upp årligen. De utgår inte från en fast andel av total budget. Hur beloppen räknats fram initialt kan inte redogöras för.

För förskolenämnden har modellen justerats under 2018. 2018 infördes nya parametrar som tar hänsyn till barns planerade vistelsetid i förskolan och socioekonomiska variationer. Genom införandet av planerad vistelsetid var förhoppningen att nå

¹ Nämnden har i september fattat beslut om att avveckla pedagogisk omsorg.

² Statistik hämtad från respektive nämnds verksamhetsplan för 2023.

kvalitetsdrivande effekter, t.ex. att om barnet vistas längre dagar på förskolan skulle det finnas mer medel till ökad personalresurs än för barn som vistas där under en kortare tid. Genom införande av en viktning utifrån socioekonomiska faktorer var den förväntade effekten att uppväga skillnader i förutsättningar som finns mellan olika förskolor och som följer barnsammansättningen.

Förvaltningen tillsammans med funktioner vid ekonomiavdelningen stödjer verksamheterna löpande i ekonomifrågor, exempelvis vid budgetarbetet och genom prognoser inför delåren. Av grundskolenämndens årsberättelse för 2022 framgår att en vidareutveckling av ekonomiarbetet ska ske, för att skapa förutsättningar för rektorer att sätta kostnadseffektiva och ändamålsenliga organisationer. Syftet är att bistå rektorerna i arbetet att styra och leda sina resurser mer effektivt och sätta en organisation som är flexibel. Arbetet har pausats på grund av vakanser inom ekonomiavdelningen. Samtliga intervjuade rektorer uppger dock att de upplever att de får erforderligt stöd i sitt arbete.

2.2.1 Förskolans resursfördelningsmodell beaktar sannolikheten för barnets behov

Öppna jämförelser visar att kommunens kostnad per inskrivet barn år 2022 var 163 563 kronor, vilket är lägre än genomsnittskostnaden i riket (171 897) och lägre än nästan samtliga kommuner i Örebro län.

Kostnader för lokaler är den enda kostnaden där vi noterar att Örebro har högre kostnader än genomsnittet i riket. För övriga kostnader, så som t.ex. personal är Örebro i linje med riket eller strax under genomsnittet.

Nämndens resursfördelningsmodell för förskolan utgörs av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet styrs primärt utifrån antal barn, barnets ålder, närvarotid samt socioekonomiska förutsättningar. Viktning för barnets ålder beskrivs möjliggöra mer medel till ökad personalresurs för yngre barn än för äldre barn.

Grundbeloppet inkluderar även en tilldelning till förskolor som tar emot barn som är döva eller har en hörselnedsättning³, samt en tilldelning för en-avdelningsförskolor på landsbygden.

Därutöver finns det en möjlighet att söka tilläggsbelopp per barn för särskilt stöd. Rutinen för ansökan om tilläggsbelopp är densamma som för grundskolan och beskrivs nedan.

2.2.2 Grundskolans resursfördelningsmodell beaktar sannolikheten för barnets behov

Öppna jämförelser visar att kommunens kostnad per elev i kommunal grundskola år 2022 var 119 758 kronor (exkl. förskoleklass), vilket är lägre än genomsnittskostnaden i riket (126 721 kronor). Vid jämförelse med övriga kommuner i Örebro län är Örebro kommun en av de fem kommunerna med lägst kostnader (av totalt tolv kommuner). Motsvarande resultat noteras även vid jämförelser med kommuner som ingår i *Resultatnätverket R9*.⁴

Även för grundskolan är det kostnader för lokaler som sticker ut. Lokalkostnaden är den enda parametern där Örebro överstiger riksnittet. För övriga kostnader ligger Örebro i linje med riksnittet alternativt under.

Lokalkostnader ersätts med 100 procent av de faktiska hyreskostnaderna för kommunens lokaler för såväl för- som grundskolan. Vid granskningstillfället sker översyn

³ Örebro kommun har utsett sig till Europas huvudstad för teckenspråk. Den särskilda tilldelningen för barn som är döva eller har en hörselnedsättning, avser tilldelning till en förskola med utökat uppdrag kring svenskt teckenspråk för att tillhandahålla legitimerade förskolelärare med specialkompetens inom teckenspråk och dövkultur i anpassade lokaler. Detta ligger inom nämndens uppdrag. [Örebro - Europas teckenspråkshuvudstad - orebro.se](https://orebro.se)

⁴ Ett jämförelsenätverk av nio större mellansvenska kommuner. Örebro noteras vara en av de tre kommunerna med lägst kostnad. Södertälje har högst kostnader (136 767 kronor) och Jönköping lägst kostnad (111 763).

av lokaler för såväl för- som grundskolan. Under hösten har grundskolenämnden fattat beslut om att slå ihop fyra enheter till två.

Modellen för grundskolan bygger på ett grundbelopp och tilläggsbelopp. Grundbeloppet bygger på en grundtilldelning, lokaltilldelning⁵, strukturtilldelning utifrån socioekonomiska variabler, en tilldelning för enheter som tar emot nyanlända barn och unga samt en tilldelning för glesbygdsenheter. Grundtilldelningen ska täcka kostnader såsom undervisning, läromedel, elevråd, måltider, skolbibliotek och administration. Från grundbeloppet tas en schablonkostnad om tre procent tas för administration.

Elever i årskurs 1-3 och årskurs 7-9 får en något större grundtilldelning än elever i förskoleklass och årskurs 4-6. Intervjuade beskriver att tilldelningen motiveras för att prioritera elever i lägre årskurser men även för att fokusera på elever i 7-9 som inte bli behöriga till gymnasiet.

Tilläggsbelopp kan endast sökas för elever med behov av extraordinära stödåtgärder. Tilläggsbelopp söks på samma sätt av kommunala som fristående enheter. Det finns en separat resursfördelningsmodell för anpassad grundskola, samt för RH-verksamhet⁶.

Strukturtilldelningen karaktäriseras av att det ger ett differentierat tillägg per elev och bygger på hur elevernas socioekonomiska bakgrund påverkar sannolikheten för att eleverna ska uppnå målen. Resurser till barn i behov av särskilt stöd ingår i strukturtilldelningen. Modellen beräknar sambandet mellan elevernas socioekonomiska förutsättningar och elevernas resultat genom att samköra uppgifter om avgångselevernas betyg och socioekonomiska uppgifter för varje elev. Det är elever i Örebros skolor som används som underlag för beräkningarna. Modellen visar vilka variabler som har samband med måluppfyllelsen och även hur starkt sambandet är för varje enskild variabel.⁷ Modellen utgår därmed från en sannolikhet för att eleverna är i behov av extra stöd.

Resursfördelningen skall kompensera för skillnader i elevernas förutsättningar samtidigt som den skall ge skolan möjlighet att utveckla sig så att den blir lika bra på att möta alla barns olika förutsättningar för deras kunskapsutveckling. Förutom att modellen utgår från avgångselevens betyg har vi inte identifierat några analyser som rör i vilken mån resurserna faktiskt motsvarar behoven.

Utöver strukturtilldelningen får skolor som tar emot nyanlända barn en särskild tilldelning för elevens första tre år. Även skolor på landsbygden får en särskild tilldelning som motiveras av höga kostnader för små skolenheter på landsbygd. Det förutsätter att särskilda kriterier uppfylls, exempelvis ska skolan ligga minst en mil utanför centrum.⁸

Det finns en möjlighet att söka tilläggsbelopp för elever med behov av extraordinära stödåtgärder, detta avser inte täcka kostnader för extra anpassningar och särskilt stöd då de ingår i strukturtilldelningen. Det finns särskild rutin och anvisningar om tilläggsbeloppshanteringen på kommunens hemsida. Det är en centralt placerad

⁵ För fristående skolor ersätts också med kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev, beräkningsgrunden framgår av nämndens resursfördelningsmodell.

⁶ RH-verksamhet avser elever med rörelsehinder upp till 12 år. Tilldelningen baseras på en gruppbaserad resurs och en individbaserad resurs.

⁷ Variabler som används i beräkningarna är: (1) Nyinvandring, (2) Utbildningsnivå hos föräldrar, (3) familjen uppbär försörjningsstöd, (4) Ej samtaxering. Dessa viktas på samma sätt.

⁸ Exempelvis ska (1) avstånd till närmaste skola vara längre än 6 kilometer, (2) ersättning ges upp till 100 elever, (3) resursförstärkning till skolor med elevantal upp till 200 elever och även för skolor med elevantal upp till 50 elever. Landsbygdstilldelningen innefattar inte skolskjutskostnader.

bedömggrupp som bedömer ansökningar om tilläggsbelopp för stöd-insatserna för elever och barn med en funktionsnedsättning av grav och varaktig karaktär.⁹

Intervjuade uppger att processen för tilläggsbelopp upplevs vara tydlig men att det är få elever som träffas av tilläggsbeloppen, det är behov av stödinsatser som är betydliga och påverkar enheternas ekonomi. Det avser såväl förskolorna som grundskolorna.

2.2.3 Övriga iakttagelser gällande resursfördelningen

Budgettilldelningen till nästkommande år baseras på det aktuella antalet barn och elever per den 15 oktober året innan det nya verksamhetsåret. Utifrån antalet barn och elever fördelas grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp.

Modellerna tydliggör när avstämning sker av antal barn, det är som regel månadsvis under året per den 15:e i varje månad och tilldelning sker utifrån inskrivna barn.

Av mottagen fördelning av noterar vi att tilldelning, utöver grundtilldelningen, varierar betydligt mellan enheterna. Det finns inget index, nedre beloppsspärr eller motsvarande som måste triggas för att utbetalning av medel ska ske.

Nämnderna presenterar eventuella över- respektive underskott inkl. och exkl. intraprenaderna. Dessa kommenteras i månadsrapporter men även i delårsrapporter och årsberättelse. Det möjliggör uppföljning av respektive verksamhet.

För de kommunala grundskolorna exkl. intraprenader noteras under 2022 ett underskott för fem av åtta enheter bero på elever med behov av särskilt stöd vilket kräver extra resurser i form av personal. För övriga tre enheter beskrivs underskottet bero på minskat elevunderlag och elevtapp till bl.a. fristående enheter.

För tre av grundskolenämndens tolv intraprenader är enheternas underskott högre än vad deras medel kan täcka upp för. Underskottet beskrivs bero på elevtapp och-/eller elever med behov av stöd.

För förskolenämnden noteras för 2022 ett underskott för fyra rektorsområden (ej intraprenader). Angivna orsaker är sjukfrånvaro bland personal och elever med behov av särskilt stöd. För samtliga är även barnantalet lägre än prognostiserat.

Vid intervju med rektorer uppges det finnas god kännedom gällande kommunens fördelningsprinciper och hur resurserna viktas även om det finns en samstämmighet i att behoven upplevs överstiga medlen. Få uppger att de medverkat i diskussioner om faktisk påverkan på resurstilldelningen.

Det beskrivs dock finnas en god samverkan med centrala stödfunktioner för den ekonomiska planeringen och uppföljningen. Uppföljning sker minst två gånger årligen men det finns också möjlighet till digitala avstämningar vid behov. Internt inom respektive enhet beskrivs arbetet för att möta elevers behov i stor utsträckning ske genom schemaläggning av extra personal, tillsättande av särskilda funktioner, så som lokal logoped, men även användandet av mindre barn- och elevgrupper under del av dag.

Intervjuade beskriver att intraprenaderna har en större handlingsfrihet att jobba långsiktigt med flerårsplaner. Exempelvis kan genomförda effektiviseringar under ett år nyttjas för en särskild utvecklingsinsats under kommande år och vice versa. Vid revidering av resursfördelningsmodellen uppges att en mindre förändring kommer ske gällande intraprenaderna. Det är inte tydliggjort vad förändringen kommer innebära.

⁹ www.orebro.se/tillaggsbelopp

2.2.4 Särskild kommentar om statsbidrag

Utöver de grundbelopp och tilläggsbelopp som beskrivits ovan, finansieras även enheternas verksamheter via statsbidrag.

Merparten av statsbidragen fördelas direkt till för- och grundskolorna, men en del går även till att finansiera centrala funktioner kopplat till utvecklings- och systematiskt kvalitetsarbete.

I respektive delårsrapport (september) framgår en övergripande beskrivning av hur statsbidragen använts. För förskolans verksamhet stod statsbidragen för cirka 5 procent av den totala budgeten 2022. För grundskolan var motsvarande siffra 10 %. Medlen är avsedda både för den kommunala och fristående huvudmannen.

Vi har inte identifierat någon dokumentation kring hur statsbidragen hanteras, vilka som medverkar eller hur beslut om tilldelning sker. Vi noterar att det finns en intern rutin vid ekonomiavdelningen som redogör för Skolverkets process och krav. Denna uppfattar vi är ett sätt för funktioner vid ekonomiavdelningen att säkerställa att Skolverkets processer följs. Den innehåller inte någon information om vem som deltar från förskole- och grundskoleförvaltningen eller hur rektorer involveras.

Enligt intervjuade följer särskilda centrala funktioner vid bl.a. ekonomiavdelningen vilka statsbidrag som är aktuella och informerar verksamhetschefer och rektorer löpande. Det är ekonomiavdelningen som håller ihop ansökningsprocessen men det är respektive rektor och dennes lokala administrativa personal som inkommer ansökan och de underlag som fordras.

Av delårsrapporterna framgår att för både förskole och grundskolans verksamhet sker fördelning utifrån antal samt en fördelning enligt strukturtilldelning. För förskola beaktas även parametrar så som lågt antal förskolelärare, om förskolan ligger på landsbygden samt om det finns många barn med lång närvarotid. För grundskolan sker fördelning utifrån klustren årskurserna F-6 och 7-9 samt om skolan ligger på landsbygden. Inom varje kluster, alltså utifrån årskursindelningen, viktas tilldelningen utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund.

Därutöver finns det även särskilda krav i en del av bidragen för hur tilldelning ska ske. För vissa bidrag beskriver intervjuade att en proportionell fördelning behövt ske om det är fler sökande och högre belopp än vad kommunen kan erhålla i bidrag. Detta uppges dock inte höra till vanligheterna. Det beskrivs generellt finnas en god kännedom om hur bidragen kan användas, men det varierar i hur hög grad enheterna vill söka bidragen.

Av förskolenämndens delårsrapport framgår att statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan har använts för någon av följande åtgärder:

- ▶ Sträva efter att barngrupperna har en storlek som överensstämmer med Skolverkets riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan
- ▶ Att bibehålla eller rekrytera personal i förskolan
- ▶ Kompetensutveckling för förskollärare och annan personal i förskolan.

Av grundskolenämndens delårsrapport framgår övergripande information om statsbidragen samt en fördelning av statsbidraget likvärdig skola per enhet.

2.3 Båda nämnderna har svårt att säkerställa likvärdig tillgång på behöriga lärare

Öppna jämförelser för 2022 visar att genomsnittlig personaltäthet vid de kommunala förskolorna är 5,2 barn per årsarbetare, vilket är i linje med riksnittet. Vid de

kommunala grundskolorna är lärartätheten 13 elever per lärare (heltidstjänst), vilket innebär en något lägre lärartäthet än riksnittet om 12 elever per lärare.

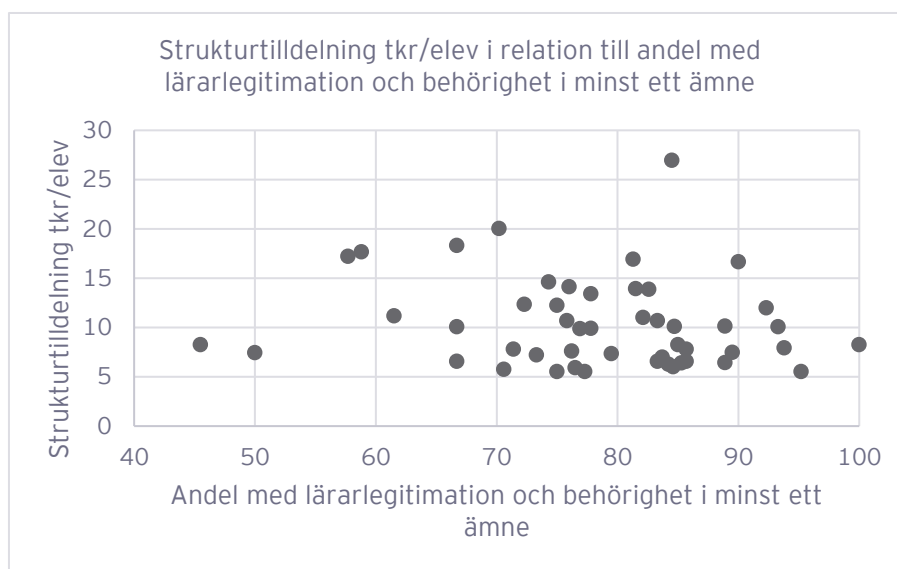
Förskolenämnden har antagit en riktlinje för likvärdig bemanning. Målet med riktlinjen är att få mer jämlik och likvärdig fördelning av den kompetens som finns. Ett av nämndens sätt att arbeta med frågan är att arbeta för att varje rektor, som minimum, har en 50/50 fördelning mellan förskolelärare och barnskötare. För 2022 var andelen rektorer som hade minst 50 procent av sin personal med förskolläraryrke 35 procent, vilket är en minskning med 20 procent vid jämförelse med kommunens utfall för 2020.

Av Öppna jämförelser noteras att kommunens behörighet är i linje med rikets.

Öppna jämförelser, förskola egen regi	Utfall 2020	Utfall 2021	Utfall 2022	Riket 2022
Heltidstjänster med förskolläraryrket, andel	44%	43 %	43%	43 %

För kommunens grundskolor går det av Öppna jämförelser att utläsa att andelen lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne i grundskolan är 69,3 procent, vilket är strax under riksnittet om 71,8 procent. Det är vid jämförelser mellan de kommunala skolenheterna som stora variationer noteras. Andelen behöriga lärare varierar mellan 48 och 100 procent.

Intervjuade uppger att det finns svårigheter i att rekrytera behöriga lärare till kommunens grundskolor (se även 2.3.1 nedan). I figuren nedan har vi tagit fram en matris för att visa hur andelen behöriga lärare förhåller sig till enheternas elevunderlag sett till socioekonomiska variabler. Jämförelse avser Skolverkets statistik (2022) och mottagen enhetsredovisning för hur strukturtilldelningen fördelats, vilket innebär att enheter med högre strukturtilldelning mottar en högre tilldelning per elev.



Figur 1: Strukturtilldelning i tkr per elev i relation till enhetens andel lärare med lärarlegitimation och behörighet i minst ett ämne. (Källa: Skolverkets statistik, 2022 och förvaltningens enhetsredovisning).

Av grafen ovan kan vi utläsa att problem med att rekrytera behöriga lärare inte verkar vara kopplat till socioekonomiska områden. Både enheter med låg, respektive hög tilldelning utifrån socioekonomi har lägre respektive högre andel behöriga lärare.

2.3.1 Nämndernas insatser avser primärt utvecklingsinsatser av befintlig personal

Att kompetensförsörjningen är en utmaning konstateras i respektive verksamhetsplan.

För förskolenämnden är rekrytering, bibehållande av behörig och legitimerad personal samt att bemanna med vikarier vid ordinarie personals frånvaro de största utmaningarna. Under 2023 har ett introduktionspaket för nyutexaminerade förskolelärare tagits fram. Det har även skett satsningar på språkutvecklande och språkstödande arbete. Satsningarna omnämns även av intervjuade. Vid granskning av nämndens protokoll för 2023 noteras att nämnden har följt arbetet under året enligt nämndens årshjul.

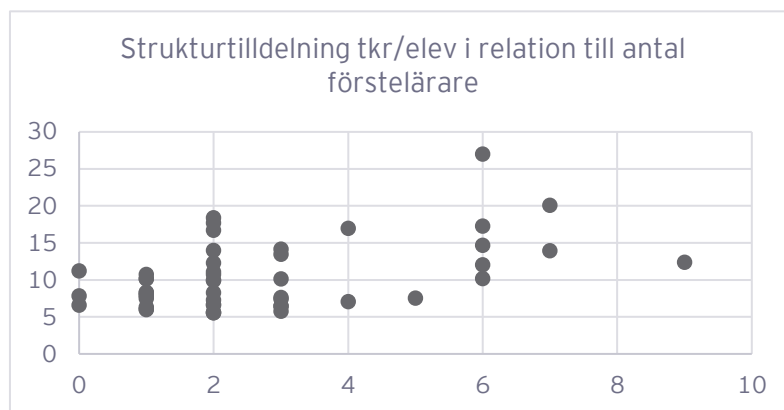
För grundskolan är det likvärdighet i tillgång till personal och legitimerade lärare som uppges vara den största utmaningen. Åtgärder framgår inte av verksamhetsplanen. Vid granskning av nämndens protokoll för 2023 noteras att nämnden har följt arbetet avseende kompetensförsörjning utifrån planer som omnämns i stycken nedan.

Vi noterar att det finns en rad utbildningsinsatser och forskningsprojekt som syftar till att höja behörigheten bland aktuell personal för såväl förskolans som grundskolans område. Det är primärt rektor som planerar för kompetensutveckling av lärare och förskollärare i sin inre organisation. I många fall kan enheten ta del av statsbidrag för detta via förvaltningen, exempelvis genom *läraryftet*, *läslyftet*, *specialpedagogik för lärande* och andra satsningar. Intervjuade uppger att det varierar i vilken utsträckning lärare medverkar. Samtliga intervjuade känner till möjligheterna att gå centrala utbildningspass. Projekt sker vid utvalda skolor, nämnden följer inte upp detta arbete särskilt.

Intervjuade för grundskolan uppger att förstelärare har en viktig roll sett till kompetensutveckling på respektive enhet. Försteläraryrket bestäms av respektive rektor. Det finns inte något centralt nätverk för förstelärare.

På motsvarande vis som vid jämförelsen av behöriga lärare ovan (2.3) har vi även tittat på hur kommunens förstelärare är fördelade på enheterna utifrån hur strukturtilldelningen (socioekonomiska parametrar) fördelas.

I den vänstra matrisen ser vi att det varierar huruvida skolenheter med högre tilldelning per elev också har en högre andel behöriga lärare.



Figur 2: Matrisen visar hur antalet förstelärare fördelas på kommunens grundskolor (Källa: Skolverkets statistik, 2022, och förvaltningens enhetsredovisning)

I matrisen noteras att det finns ett samband mellan en högre strukturtilldelningen per elev och antalet förstelärare som finns vid enheten. Det innebär att det är fler förstelärare är utplacerade på enheter där andelen elever med låg socioekonomisk bakgrund är hög. Detta beskrivs även bero på att statsbidraget styrs via en särskild tilldelning till skolor med socioekonomiska utmaningar.

För båda nämnderna sker en årlig kartläggning av kompetensförsörjningen, *Säkra kompetensen*. Kartläggningen visar på kompetenser som saknas eller behöver förstärkas.

För förskolan visar kartläggningen 2023 behov av barnskötare, förskolelärare och specialpedagoger, vilket utgör de huvudsakliga befattningarna i förskolan. Enligt intervjuade är det en kombination av en generell minskning som pågått en tid som beror färre som utbildar sig och svårigheter att tillsätta tjänster vid ersättningsrekryteringar. Av underlaget framgår att förvaltningen, efter genomförd kartläggning ska sätta in åtgärder för ett långsiktigt arbete med kompetensförsörjningen.

Av mottagen presentation framgår att analys samt planerade åtgärder ska ske under 2024. Åtgärder och uppföljning ska ske inom ramen för handlingsplan för att trygga kompetensförsörjningen (se nedan), verksamhetsplan, plan för attraktiv arbetsgivare och uppföljning enligt nämndens årshjul. Intervjuade uppger att genomförande och utvärdering av insatser har varit på gång i flera år men pandemin, en ny organisation och personalförändringar har påverkat möjligheten att genomföra arbetet. Detta avser både för- och grundskolan.

För grundskolan visar kartläggningen 2023 behov av lärare i svenska som andraspråk och specialpedagoger. Processen framgent, åtgärder och uppföljning sker på motsvarande sätt som för förskolenämnden.

Arbetet utifrån verksamhetsplan och kartläggningar sker parallellt med *Plan för att trygga kompetensförsörjningen i Örebro kommuns förskolor och grundskolor 2021-2024*. Som ett led i detta har nämnderna under året följt upp hur arbetet med vikarier fungerar då kostnader för vikarier har ökat. Av mottagen förstudien reflekterar såväl respektive verksamhets perspektiv, men även bemanningseenhetens och vikariers perspektiv.

Väsentliga iakttagelser och åtgärder:

- ▶ Varierar i hur hög utsträckning BBU nyttjas. Flera rekryterar "egna" vikarier"
- ▶ Det finns ingen tydlig uppdragsbeskrivning för BBU och en del arbete sker dubbelt, av både enheterna och av BBU
- ▶ BBU behöver inkluderas i högre utsträckning i de forum där bemanning diskuteras.
- ▶ Det behövs metodstöd och proaktiva insatser, t.ex. introduktionsinsatser
- ▶ Grundbemanningen ska öka i ett antal verksamheter under januari-juni 2024 för att kvalitetssäkra och utvärdera effekterna, finansiering sker inom befintlig budget

För båda nämnderna noteras flertalet insatser. Dessa avser primärt kompetensutvecklingsinsatser och det är svårt att följa konkreta åtgärder som vidtagits och vilken effekt åtgärderna bedöms ha haft och hur arbetet utvecklats över tid.

Intervjuade uppger att central HR-personal arbetar strategiskt med exempelvis universitet för att locka behörig personal. Ett exempel är Verksamhetsförlagd utbildning, där studenter från Örebro universitet genomför del av sin utbildning vid enheterna. Detta uppges vara en viktig rekryteringsgrund.

Därutöver bistår central HR rektorerna i rekrytering av personal och vikarier. Intervjuade rektorer uppger att det primärt är stöd med annonser och för genomförande av ett första urval. HR kan också hålla i de initiala intervjuerna och genomföra referenstagningar, vilket beskrivs underlätta arbetet för rektor. Alla vikarier ska hanteras via bemanningseenheten och är registrerade i systemet *Medvind*. Flera uppger att behov av stöd även beror på vilken funktion som anställs, för t.ex. elevstödjare är de ofta fler sökande än för lärartjänster. För lärartjänster är det fler som uppger att de sköter delarna efter annonsering själv, då det inte finns så många sökande att behov av centralt stöd aktualiseras. Processen upplevs också gå fortare då.

3. Jämförelser och analyser kring elevernas kunskapsresultat

I avsnitten som följer redovisas iakttagelser om hur grundskolenämnden genomför ändamålsenliga jämförelser och analyser kring elevernas pedagogiska resultat på de kommunala grundskolorna. Även om nämnden vidtar åtgärder vid bristande likvärdighet.

Med utgångspunkt i uppföljningar, ska nämnden analysera vad som påverkar och orsakar resultaten och måloppfyllelsen. En likvärdig utbildning kräver olika åtgärder. Begreppet likvärdig skola i skollagen innebär bl.a. att elever har lika kvalitet i utbildningen samt att skolorna ska kompensera för skillnader i elevers förutsättningar. Nämnden bör ta ställning till om orsakerna framgår tydligt eller om ytterligare uppföljning eller utvärdering behöver genomföras. Skolverkets allmänna råd kring kvalitetsarbete betonar att återkommande dialog mellan huvudman och rektor är ett viktigt moment i den övergripande analysen.

Vi anser att nämndens jämförelser är ändamålsenliga men att analyserna bör skärpas för att säkerställa en träffsäkerhet i de åtgärder som vidtas för att öka likvärdigheten.

Jämförelserna ger nämnden en god inblick i svårigheter mellan och inom skolenheter. Vi noterar att det av resultatrapporten framgår att enheterna genomgående lyfter att de allt oftare har en större grupp elever med någon form av språkstörning, oavsett elevens socioekonomiska bakgrund. Detta är exempel på parametrar som nuvarande resursfördelningsmodell inte beaktar då särskilt stöd primärt omfattas av strukturtilldelningen.

Därtill visar resultaten att enheterna har svårt att kompensera för elevernas bakgrund. Upplägget kring kvalitetsdialoger under läsåret bedöms ha möjliggjort bra jämförelser mellan enheternas förutsättningar inför exempelvis den resultatrapport som tagits fram. Förutom medskick utifrån kvalitetsdialogerna bekräftar den resultatrapporten som presenteras för nämnden i princip främst att resultaten är likadana som vid föregående år.

Av analyser på såväl enhets- som förvaltningsnivå är det svårt att följa insatser/åtgärder, utvärdering av dessa och huruvida de bidrar till ett ökat resultat. Det är positivt att formatet för kvalitetsplanerna ska justeras för att bättre svara mot behov av analys.

Den bedömning som lämnades av revisionen i samband med 2022 års granskning av det systematiska kvalitetsarbetet kvarstår. Nämligen att uppföljningar och analyser under 2023 varit fördelade i tematiska delrapporter vilket är ett acceptabelt arbetssätt men spårbarhet saknas då många presentationer sker muntligen. Dokumentation behövs för att kunna följa utvecklingen över tid och se effekterna av utvecklingsarbetet. Exempelvis har vi tagit del av exempel på insatser som genomförts inom ramen för Handlingsplanen för likvärdig skola, det är dock svårt att följa arbetet i mottagna underlag och nämndens protokoll. Det bör noteras att arbetet fortsatt är i ett inledande skede, varför flera åtgärder och insatser inte genomförts ännu. Flera noterade åtgärder bedöms vara relevanta för verksamheterna, men det är av vikt att enheterna involveras i arbetet, för att säkerställa effekt i hela styrkedjan.

3.1 Jämförelser och analyser i grundskolan utgår från det systematiska kvalitetsarbetet

Örebros kommunala grundskolor har de senaste åren legat under rikssnittet sett till måloppfyllelse, kommunen ligger lågt även vid jämförelse med jämnstora kommuner. Det som sticker ut i resultaten är skillnaderna mellan skolenheter och skillnaderna i resultat mellan elever på samma skola. Resultatskillnader som syns påverkas av socioekonomiska faktorer som föräldrars utbildningsnivå, migrationsbakgrund och hushållets inkomster.

Av årsberättelse för 2022 och verksamhetsplan för 2023 noterar grundskolenämnden att likvärdighet gällande resultat, behov och förutsättningar inom och mellan skolenheter är en av verksamhetens största utmaningar.

Som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet tar respektive enhet fram en kvalitetsplan. Med utgångspunkt i kvalitetsplanen genomförs kvalitetsdialoger mellan rektorer och

verksamhetschefer för att utveckla den gemensamma analysen. Dialogerna omfattar både övergripande frågeställningar och särskilt prioriterade frågor. Kvalitetsplanernas innehåll används sedan för uppföljning enligt teman i nämndens årshjul.

Vi har i granskningen tagit del av kvalitetsplaner för ett urval av skolor (samt förskolor).¹⁰ Samtliga presenterar analyser av förutsättningar och arbetsprocesser med resonemang kring hur dessa påverkar resultatet. Analysen varierar mellan enheterna och för flera noteras deskriptiva förklaringar av resultaten, så som "ökat antal elever med särskilda behov". Det går för majoriteten av kvalitetsplanerna inte att följa föreslagna insatser, hur dessa följs upp eller analyseras utifrån önskvärd effekt.

Funktioner inom förvaltningen uppger att analyserna har utvecklats på senare år men att en fördjupad analys inom flera enheter är av vikt för att möjliggöra framtida åtgärder. Inför kommande läsår ska det ske en förändring i hur kvalitetsplanerna skrivs fram i syfte att tydliggöra kopplingen mellan mål, statistik och genomförda insatser. Förhoppningen är att underlätta uppföljningen och få mer kärnfulla analyser.

Under läsåret 2022/2023 deltog rektor med specialpedagog eller speciallärare vid kvalitetsdialoger med verksamhetschefer. Detta för att fånga upp hur dessa yrkesroller är involverade i arbetet kring tidiga insatser och de åtgärder som sätts in när elever inte når målen eller riskerar att inte nå målen.

Kvalitetsdialogerna delades även upp utifrån socioekonomi där skolorna med störst socioekonomiska utmaningar genomförde sina kvalitetsdialoger på hösten och skolor med bättre socioekonomiska förutsättningar genomförde sina dialoger på våren.

Förvaltningen har tagit fram en skriftlig resultatrapport som presenterades för nämnden i september. Av rapporten framgår att skolor med stora socioekonomiska utmaningar i kvalitetsdialogerna lyfte fram att flera skolor har flyttat ner stora delar av årskurs 1-pedagogiken redan i förskoleklass. Genomgående lyfte även skolorna att de allt oftare har en större grupp elever med någon form av språkstörning, oavsett elevens socioekonomiska bakgrund.

Skolor med goda socioekonomiska förutsättningar lyfte att frånvaro är stor utmaning, jämfört med skolorna med socioekonomiska utmaningar som inte lyfte detta alls. De menade i stället att hög in- och utflytt under pågående termin är ett bekymmer utifrån kontinuitet och progression för deras elever.

Utöver nämnda slutsatser fokuserar rapporten på resultatutveckling under läsåret 2022-2023 med fokus på skillnader mellan skolenheter, ämnen och kön. I rapporten har skolorna delats in i grupper utifrån Skolverkets socioekonomiska index och med jämförelser mellan könen, för att skapa en bättre översikt och rättvisa jämförelsemått mellan skolorna.

Väsentliga slutsatser är att resultaten för läsåret är i linje med tidigare års resultat.

I tabellen nedan visas läskunnighet på totalen.

Läsförståelse årskurs 1	2020/2021	2021/2022	2022/2023
Andel läskunniga flickor (%)	92,7	93,9	93,0
Andel läskunniga pojkar (%)	86,2	90,4	89,2

Tabell: Läsförståelse årskurs 1, från Rapport kring resultatutvecklingen 2022-2023.

¹⁰ Grundskolor: Lillåns skola, Vivallaskolan och Adolfsbergsskolan. Förskolor: Kastanjegården, Almgården och Sagogården (Vivalla). Glommagården och Leklustan (Adolfsberg) samt för rektorsområdet Varberga.

Rapporten visar att flera av skolorna med lägst socioekonomiska förutsättningar har en fortsatt låg läskunnighet på totalen, vilket de även hade under perioden 2017-2022. För dessa enheter sträcker sig resultaten från 71 till 100 procent läskunnighet.¹¹

Resultatrapporten visar att resultat på nationella proven ligger på liknande nivå som tidigare för såväl matematik som svenska och svenska som andraspråk.

Resultatuppföljningen inkluderar även måluppfyllelse i årskurs 6 samt 7-9 för BAS-ämnena, Svenska, Svenska som andraspråk, Engelska och Matematik. Därtill sammanställs andra ämnen som sticker ut negativt. Här noteras idrott och hälsa där flickors betyg indikerar att fler elever inte når målen. Andra ämnen är kemi, fysik och biologi, för dessa tre ämnen görs ingen skillnad mellan könen.

Resultatrapporten innehåller jämförelser och beskrivningar av statistiken samt slutsatser i relation till riket. Det beskrivs vara tydligt att den största delen av elever som inte når behörighet till gymnasiet bor i områden med störst socioekonomiska utmaningar. Samtidigt noteras det att skolor i områden med störst socioekonomiska utmaningar har störst andel ökade godkända elever i BAS-ämnena. Det är primärt flickorna som påverkar resultatet, men även pojkar står för en liten ökning vid jämförelse från föregående år.

I sin verksamhetsplan för 2023 anger nämnden att en närmare analys av skillnader i resultat mellan kön och ämnen behöver göras. Detta för att få bättre underlag på huvudmannanivå att kunna rikta mer specifika insatser och resurser till skolorna. Förutom redovisning ovan från resultatrapporten har vi inte identifierat någon sådan analys i enheternas egna kvalitetsplaner eller i annan rapportering till nämnden.

3.1.1 *Arbete utifrån Handlingsplan för likvärdig skola är fortsatt i ett inledande skede*

I maj 2022 antog grundskolenämnden en handlingsplan för likvärdig skola.

Handlingsplanen genomförs, följs upp och revideras inom den ordinarie uppföljningsprocessen. Det innebär dels att den fortsatt är en integrerad del i det systematiska kvalitetsarbetet, och dels att uppföljning sker i delårsrapport och årsberättelse för verksamheten.

Enligt intervjuade har träffar genomförts mellan verksamhetschefer och rektorer för att förankra innehållet i handlingsplanen. I övrigt beskrivs arbetet för närvarande ske på förvaltningsnivå. Vid granskningstillfället är arbetet pågående och vi har fått en genomgång av förvaltningens arbete i MS Teams, där ett av programmets inbyggda verktyg används som digital plattform för arbetet. På plattformen har flera insatser och aktiviteter kategoriserats och tidsatts. För dessa har en ansvarig funktion också angetts för genomförandet. Arbetet är inte färdigställt för samtliga aktiviteter. Under 2023 beskrivs omorganiseringen ha påverkat arbetet, därtill har flera samordnare anställts med ansvar för att genomföra kartläggningar inom olika områden som berörs i handlingsplanen. Inför 2024 års verksamhetsplanering ska handlingsplanen tydligare knytas an till tidpunkter för avstämning. Förutom handlingsplanen ska motsvarande översyn ske för aktiviteter och insatser även i andra planer. Vid granskning av nämndens protokoll under 2023 noteras att viss uppföljning skett utifrån områden i handlingsplanen.

¹¹ Vi noterar en felskrivning i rapporten då det framgår att pojkars läskunnighet har ökat, vilket inte stämmer för 2022/2023 (se tabellen i brödtexten). Den slutsatsen kan dock dras för 2021/2022 (90,4 % jämfört med 86,2 % 2020/2021).

En av insatserna i Handlingsplan för Likvärdig skola var att anställa en språksamordnare i syftet att arbeta med kompetenshöjande insatser inom språkutvecklande arbetssätt. Kartläggning har skett inom både förskola och skola. Språksamordnare har under året kartlagt arbetet inom svenska och svenska som andraspråk.

Tanken är att den kartläggningen sedan ska ligga till grund för vilka åtgärder och insatser som krävs för att öka måluppfyllelsen i svenska och svenska som andraspråk. Kartläggningen är genomförd och ska utgöra underlag för en inledande workshop under januari 2024. Vid workshopen ska funktioner vid enheterna medverka.

Vi noterar att nämnden i oktober beslutade om profilskola för Navets skola. Beslutet har fattats för att öka skolans attraktivitet. En första antagning sker redan inför vårterminen, där det noterats fler sökanden än tidigare.

4. Barn och elever i behov av särskilt stöd och åtgärdsprogram

I avsnitten som följer redovisas iakttagelser om åtgärdsprogram upprättas på ett ändamålsenligt sätt och att dessa följs upp samt huruvida berörda nämnder sätter in, följer upp och utvärderar relevanta och effektiva åtgärder för barn och elever i behov av särskilda stödinsatser. Även huruvida nämnden vidtar åtgärder vid bristande likvärdighet.

Nämnderna ska se till att skolorna kompenserar för skillnader i elevers förutsättningar. Det som avgör om en elev har rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd är om det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. *Extra anpassningar* är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Sådana ska inte skrivas in i åtgärdsprogram. *Särskilt stöd* är insatser av mer ingripande karaktär för vilka beslut fattas av rektorn i ett åtgärdsprogram. Barn i förskolan och barn i pedagogisk omsorg har också rätt till särskilt stöd om de behöver det. Det är inte kopplat till måluppfyllelse på samma sätt som i skolan och det är inte reglerat hur stödinsatser ska dokumenteras. Det ska dock gå att följa vilka insatser som vidtagits. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

Nämnden bedöms ha säkerställt att det finns dokumenterade rutiner för att identifiera och dokumentera behov av särskilt stöd för såväl förskole- som grundskoleverksamheten. Därtill finns ett gemensamt system för journalföring vilket ökar likvärdigheten i dokumentation mellan enheterna. Det är därtill positivt att nämnderna arbetar för att säkerställa att övrig dokumentation, uppföljning av enskild elev sker samlat, vilket möjliggör för uppföljning och intern kontroll i nämndens processer.

Granskningen visar att både anpassningar och stödinsatser initieras tidigt på enheterna och att muntliga avstämningar sker mellan lärare och EHT-personal. Exempel på åtgärder som lämnats bedöms vara relevanta för de fall som diskuterats. Avstämningar sker också ofta, även för anpassningar, med personal i EHT, vilket ökar möjligheten för relevanta och effektiva åtgärder. Insatser som inte omfattas av åtgärdsprogram beskrivs dock i stor utsträckning genomföras och följas upp muntligt vilket försvårar möjligheten för uppföljning. Detta arbete dokumenteras i låg grad. Framtagande av åtgärdsprogram och dokumentation av insatser varierar vilket indikerar att resultatet av särskilda insatser inte följas upp systematiskt inom för- och grundskolan.

En förutsättning för barn och elever att tillgodogöra sig utbildningen är att de medverkar i utbildningen. Det är positivt att förskolenämnden tillsatt insatser för uppsökande verksamhet. Vi bedömer att grundskolenämnden bör skärpa sin uppföljning av frånvaroarbetet. Det är även väsentligt i nämndernas uppdrag som hemkommun i relation till skolplikten.

Det finns vissa samverkansforum, flera upplever dock att de inte fungerar. Det har också initierats insatser vid enskilda enheter. För att främja erfarenhetsutbyte och identifiera kommunövergripande behov bedömer vi att en tydligare samverkan kan främja möjligheten att säkerställa att barn och elever får det stöd som de har rätt till.

4.1 Lokala team ansvarar för genomförandet av särskilda insatser och åtgärdsprogram

Åtgärdsplaner upprättas vid respektive grundskolenhet. Utredningar och särskilt stöd sker både i för- och grundskola. De båda nämnderna, tillika, huvudmännen har ett gemensamt uppdrag för arbetet med barn och elevers hälsa i förskola och skola.

Förskolans hälsoteam (FHT) inom förskolan och elevhälsoteam (EHT) inom grundskolan och vilka funktioner som ska finnas i form av exempelvis specialpedagoger, kuratorer och skolsköterskor beslutas av respektive rektor. Skolläkare och skolpsykologer är centralt anställda. Det finns en central stödenhet, *Lotsen*, med specialpedagoger, kuratorer och logopedier som kan ge konsultation, handledning och fortbildning åt rektorernas hälsoteam. *Lotsen* arbetar gentemot såväl för- som grundskolan.

Vid de intervjuade enheterna ingår rektorer och biträdande rektorer i EHT respektive FHT. För förskolan finns det även regional samverkan i form av barnhälsovård och (BHT).

Vilka professioner som ingår i EHT och FHT och med vilken omfattning varierar mellan de granskade skolorna och förskolorna. För grundskolan saknar dock ingen av enheterna funktioner som ska finnas enligt skollagen, men storleken på enheternas EHT beskrivs för några enheter inte motsvara det stora elevunderlaget. Här påverkas storleken på EHT av enheters val att prioritera exempelvis tvåläraresystem, mindre undervisningsgrupper eller andra resurskrävande arbetsformer. En av enheterna har valt att anställa en logoped då behoven på enheten varit stora.

Vid granskningstillfället finns det inte en central funktion med samordningsansvar för hälsoteamen även om det finns planer på att tillsätta en sådan funktion. Det finns en central funktion för medicinska insatser. Det har funnits en gemensam riktlinje för barn- och elevhälsan i kommunen, denna ska revideras, bl.a. för att bättre svara mot den nya organisationen. Därutöver finns det flera centrala avdelningar, kopplade till grundskolan, så som Bryggan och Perrongen.¹²

För grundskolan finns det även ett antal kommungemensamma särskilda undervisningsgrupper med autismspecifik kompetens eller elever med rörelsehinder.

Gemensamt för samtliga former, undantaget Lotsen, är att andra insatser, anpassningar och särskilt stöd ska ha prövats på respektive enhet.

Vi har inte identifierat något samband mellan fördelning av elevhälsopersonal och skolornas socioekonomiska förutsättningar, det vill säga skolor med ett högre socioekonomiskt index kan inte sägas kompenseras i form av ökade skolhälsoresurser. Däremot har de en högre tilldelning enligt grundbeloppet vilket möjliggör utrymme i rektors budget att utvidga EHT.

4.2 Gemensamma arbetssätt för förebyggande och främjande arbete finns till viss del

För såväl grundskolans som förskolans verksamhet uppges det finnas ett ökat behov av särskilt stöd bland barn och elever.

Ett av uppdragen som pekas ut i verksamhetsplanen är att det ska tas fram arbetssätt för att tidigt sätta in resurser när särskilda behov finns hos ett barn. Detta noteras även för förskolenämnden. Av grundskolenämndens resultatrapport 2023 noteras det av resultatrapporten att de elever som inte klarar läskunnigheten i år 1 får det svårt att klara målen för år 3 och de elever som inte når målen i år 3 når sedan inte målen i år 6. Därför behöver skolor tidigt uppmärksamma elever som inte når kunskapskraven i svenska, svenska som andra språk eller matematik redan i förskoleklass och lågstadiet. Den trend som finns i Örebro kommun (och nationellt), är att stödinsatser som formuleras i åtgärdsprogram sätts in först i mellan- och högstadium, men skulle behövas göras ännu tidigare för att stödet ska bli så effektivt som möjligt och hunna utformas efter elevens behov. Samtidigt anges inga konkreta arbetssätt, insatser eller uppföljningsparametrar.

Av förskolenämndens verksamhetsplan framgår att likvärdighet mellan förskolorna är en av nämndens största utmaningar. Stora skillnader i elevunderlagen sett till socioekonomiska faktorer hos barnens vårdnadshavare och längd på vistelsetid både inom och mellan olika förskolor påverkar det främjande arbetet för att öka likvärdigheten.

¹² **Lotsen** är en enhet som ger stöd till förskolor och skolor inom hälsofrämjande, förebyggande och åtgärdande arbete. Där finns specialpedagoger, logopedier och kuratorer. **Perrongen** riktar sig till stöd för nyanlända och flerspråkiga elever, **Bryggan** är till för elever med en långvarig problematisk frånvaro med psykisk ohälsa där familjen också har behov av familjebehandling.

Intervjuade uppger att ett utmaningsområde i flera socioekonomiskt svagare områden är att säkerställa att barnen går i förskolan under tillräckligt många timmar för att tillgodogöra sig utbildningen. Vistelsetid i förskolan påverkas av om vårdnadshavaren har en sysselsättning, vilket kan variera. Barn som är 1-5 år har rätt till förskola eller pedagogisk omsorg under tiden som vårdnadshavaren arbetar eller studerar och under restiden till och från arbetet eller skolan. För t.ex. arbetssökande eller föräldralediga för annat barn har barnet rätt till 15 timmar i veckan. Detta försvårar det kompensatoriska uppdraget på sikt i grundskolan.

Under 2023 har förvaltningen bedrivit uppsökande verksamhet för familjer som inte deltar i förskolan. Därutöver visar kartläggningar även på utmaningar vad gäller språkkunskaper hos personalen, varför riktade insatser har skett. Däribland Skolverkets satsning, *Läslyftet* och genom kompetensutveckling av personalen. Statsbidrag har använts för att stärka skolornas arbete med språkutveckling.

Under 2022 tillsattes även en arbetsgrupp för att ta fram förslag för hur samarbetet med skolan, specifikt övergången mellan förskola och förskoleklass, kunde utvecklas. Arbetsgruppen såg över rutiner vid övergångar och överlämning. Arbetet utmynnade i en handlingsplan och nya blanketter för användande vid överlämning mellan skolformerna som implementerades i verksamheterna under vårterminen 2023. Intervjuade skolenheter uppger att underlagen upplevs tydliga.

En svårighet som lyfts av intervjuade för förskolan är att insatserna ibland är beroende av samverkan med professioner utanför förskolans organisation. För förskolan finns möjlighet till kontakt med logoped eller kurator för att stötta barn och vårdnadshavare på förskolan ibland vid regionen och inte kommunen. Det bör noteras att kommunen inte är huvudman för samtliga kompetenser inom barnhälsan (BHT). Det är istället Region Örebro Län, som kommunen samarbetar med för barnhälsovården. Det beskrivs ibland finnas en svårighet med kommunikation och samarbete. Ett tydligt exempel som lyfts är att det saknas en psykolog som kan göra skolformsutredningar, vilket innebär att barn som borde utredas för anpassad skolform istället måste börja i vanlig skolform och först därefter få en utredning om anpassad skolform. Det beskrivs ha varit ett återkommande problem mellan kommunen och regionen.

Rektorer för intervjuade förskoleområdena uppger vidare att antalet NPF-diagnostiserade barn har ökat markant de senaste åren. Dessa behov ska täckas av strukturtilldelningen. Vi noterar att nämnden erbjöd rektorer utbildning med fokus på NPF.

Intervjuade för förskoleområdena uppger att specialpedagogernas möjlighet till förebyggande arbete varierar. För ett rektorsområde är specialpedagogernas fokus inriktat på förebyggande och främjande arbete. Flera insatser uppges kunna ske på gruppnivå med pedagogerna. Det finns även en psykolog och kurator kopplad till enheten via familjevårdscentral. Enligt intervjuade har alla enheter som har en familjevårdscentral kopplad till sig tillgång till kurator därigenom, vilket många enheter uppges ha. Alla har dock inte det. För ett annat förskoleområde arbetar specialpedagogerna istället i princip enbart med individärenden och utredningar om särskilt stöd då dessa beskrivs vara tidskrävande.

Av grundskolenämndens verksamhetsplan för 2023 framgår att tidigt identifiera elever i behov av stöd och sätta in rätt stöd är en av verksamhetens största utmaningar. Likaså ökad psykisk ohälsa och frånvaroproblematik bland elever.

Intervjuade uppger att centralt anställda skolpsykologer upplevs vara tillgängliga. Enheternas behov är dock ofta kopplat till mer behandlande psykologer, vilka finns vid externa verksamheter. För dessa är ledtiderna betydligt längre, men att dessa inte är behandlande psykologer.

4.3 Det finns gemensamma mallar för utredning och dokumentation

Ett exempel som lyfts vid intervju är att det för såväl förskolan som grundskolan har införts barn- respektive elev-akter i Prorenata, ett digitalt journalföringssystem vilket möjliggör för en digital och mer likvärdig process. I systemet kan t.ex. ansökan om tilläggsbelopp ske, det är även här utredningar och åtgärdsprogram dokumenteras. Det är rektor och specialpedagog som har tillgång till Prorenata. Anmälan sker då direkt till förvaltningen. Rektorn ansvarar för arbetet även om specialpedagogerna uppges vara de som i stor utsträckning dokumenterar arbetet. Nya rutiner har tagits fram för hur dokumentation ska ske. Under 2023 har utbildningspass genomförts för att få till likvärdig dokumentation i Prorenata. All dokumentationen sker i en barn- respektive elevakt.

För förskolan är det inte reglerat hur stödinsatser ska dokumenteras och det finns inte, likt för grundskolan, krav på att åtgärdsprogram ska upprättas. Det ska dock gå att följa vilka insatser som vidtagits.

Det finns kommungemensamma vägledningarna och mallar för såväl för- som grundskolan för utredning av barnets behov av särskilt stöd. Mallarna återfinns i Prorenata samt på Pedagog Örebro. Dessa är kända av intervjuade även om enheter i olika stor utsträckning har tagit fram egna kartläggningmaterial och rutiner. Dokumentationen i Prorenata som fylls i av specialpedagog och rektor uppges dock följa samma formulär för samtliga. För förskolan finns en mall för handlingsplan för särskilt stöd. Rektor beslutar om eventuell handlingsplan. Därtill finns det även en mall för utredning av barnets behov av särskilt stöd. Mallarna tydliggör ansvar i utredning av elevs behov av särskilt stöd. Ansvar för samordning av utredning kan delegeras till specialpedagog eller speciallärare. Det bekräftas av intervjuade att specialpedagog håller ihop utredningen.

Mottagna vägledningarna erbjuder stöd för vad som bör ingå i kartläggningen, hur lärare ska inkluderas, men även vårdnadshavare. Vårdnadshavare inkluderas alltid så snart en specialpedagog är inblandad, detta uppges vara tydligt bland alla pedagoger. Intervjuade uppger att innan specialpedagoger kopplas på har lärare gjort egna anpassningar. Intervjuade specialpedagoger uppger att många barn har behov av mindre grupper. Detta gäller för såväl för- som grundskolan.

Intervjuade uppger att enheterna ofta har anpassat utbildningen tidigt, detta sker som regel av elevens lärare. Enligt vägledningen ska elever i grundskolan som bedöms vara i behov av särskilt stöd få ett åtgärdsprogram upprättat. Det är då rektorn som beslutar om åtgärdsprogrammet.

Flera enheter uppger att de diskuterar anpassningar men även stödinsatser och möjliga arbetssätt både vid EHT-möten och stående tider med lärare/arbetslag där specialpedagoger eller andra EHT-medlemmar är tillgängliga. Liknande former beskrivs för samtliga enheter. Exempelvis sker besök i arbetslagen eller så kan lärare boka in en specifik tid, anmäla om en elev riskerar att inte nå målen och få direkt återkoppling och stöd. Föredragningarna sker muntligt.

Informationen sammanfattas ofta av EHT-medlemmarna vid EHT:s möten. Vid dessa deltar även rektor och beslut om eventuell utredning eller åtgärdsprogram kan då fattas. Detta har möjliggjort snabbare insatser och möjligheten att snabbare identifiera behov av åtgärdsprogram och fullgörande av insatser därifrån.

Andra uppger att stödinsatser och extra anpassningar sätts in fort men att det på grund av arbetsbelastning på specialpedagoger (som i regel upprättar dessa) finns en väntelista för att få till en utredning och därefter ett åtgärdsprogram som kan beslutas. Detta varierar dock mellan enheterna.

Andra menar att de inte har svårigheter att upprätta åtgärdsprogrammen i sig men att den uppföljande dokumentationen halkar efter. Det verkar primärt vara i samband med åtgärdsprogram som dokumentation sker, även om insatser sätts in i tidigare skede.

Intervall för uppföljning av insatser varierar men ska anges i utredningen och beslutad handlingsplan eller åtgärdsprogram. Den som ansvarar för uppföljningen får en notis i systemet som påminner om att uppföljning ska ske. Någon återkoppling sker inte av huvudman eller hemkommun.

Det finns en samstämmighet i att när ett åtgärdsprogram väl är beslutat sker uppföljning och utvärdering regelbundet, på vissa enheter är det minst fyra gånger årligen, vid andra enheter är det terminsvis. Det är vid upprättande av åtgärdsprogram som uppföljningen bestäms, regelbundenhet framgår inte av riktlinje eller motsvarande. Avstämningar sker dock regelbundet. Det beskrivs inte finnas några problem i dokumentation i systemet men det beskrivs dock finnas fler elever som borde ha ett åtgärdsprogram tidigare än vad resurserna tillåter. Samtidigt menar flera att de inte väntar in beslut om åtgärdsprogram, utan börjar arbeta med eleven direkt ändå.

Vid flera av enheterna tillämpas så kallade elevgrupper, där elever går blandat med egen klass och i mindre grupp. En enhet har anställt en extra pedagog som stöttar upp i respektive klass och klasstorlekarna hålls nere i den mån det går, till ca 20 elever per klass.

4.4 För andra områden varierar tillgång och tillämpning av gemensamma rutiner

Enligt vägledningen för behov av särskilt stöd ska motsvarande utredning göras då en elev har upprepade eller längre frånvaro. Vid frånvaro under längre tid ska detta rapporteras som en frånvarooanmälan till huvudman.

Av den resultatrapport som presenterats för grundskolenämnden i september framgår antalet elever och andel frånvaro. Tabellen är indelad i fyra kluster, (1) 10-14 procent, (2) 15-29 procent, (3) 30-49 procent och (4) 50-100 procent. I rapporten dras inga egentliga slutsatser i relation till resultaten förutom att det finns förankring i forskning att elever med frånvaro mellan 15-29 procent kan få svårt att nå kunskapsmålen. Enligt statistiken i rapporten har ca 24 procent av eleverna i den kommunala grundskolan mer än 15 procent frånvaro. Kommunen har dock inte definierat vad som avses med längre tid eller problematisk frånvaro.¹³ Central uppföljning sker utifrån registrering i Skola24¹⁴.

Av handlingsplan för likvärdig skola framgår att en samordnare ska tillsättas för närvaroarbetet samt att förvaltningen ska identifiera behov av aktiviteter utifrån pågående projekt och erfarenheter. Förvaltningen beskriver att arbetet ska prioriteras i uppföljningen med rektorer.

Flera rektorer uppger att Skola24 upplevs vara ett trubbigt verktyg för uppföljningen som förutsätter att alla lärare registrerar allt, vilket inte alltid sker. Vid granskningstillfället sker anmälan om frånvaro vid fortsatt via separat pappersblankett. Det pågår ett arbete kopplat till hanteringen av frånvaro där en av förändringarna är att möjliggöra frånvarorapportering direkt i Prorenata under 2024.

¹³ Det bör i sammanhanget noteras att det inte finns en enhetlig nationell definition. Oavsett ska en bedömning göras i varje enskilt fall. Det finns dock viss vägledning att finna i SOU 2016:94 samt Skolinspektionens kartläggning av frånvaro (2016).

¹⁴ Skola24 används för schemaläggning, där kan också vårdnadshavare anmäla frånvaro, ansöka om ledighet.

Vid granskningstillfället uppger respektive enhet att de tillämpar egna rutiner och handlingsplaner för frånvaroarbetet. Flera har en "frånvarotrappa" utifrån vilken mönster och problematisk frånvaro identifieras. Uppföljning sker i EHT.

I det kommungemensamma vägledningsmaterialet finns det frågeformulär enheterna kan använda sig av i samtal med såväl elev som vårdnadshavare.

Lotsen har tagit fram en handlingsplan som ska prövas på två enheter för att skifta fokus till ett mer främjande och förebyggande arbetet för att främja närvaro.

Skolorna har plan mot diskriminering och kränkande behandling men det beskrivs variera i vilken utsträckning kränkningar anmäls till huvudmannen. Det är respektive trygghetsteam som arbetar med dessa, trygghetsteamerna ansvarar även för uppföljning av trygghetsplaner, vilka finns vid alla enheter.

Intervjuade uppger att central stöd och återkoppling beskrivs primärt avser handledningsstöd till EHT vid behov. Andra uppger att ett ärende måste formuleras för att få stöd, när de ibland vill ställa en snabb fråga, detta minskar tillgängligheten till centralt stöd och naturligt bollplank i vardagliga frågor. De centrala stöden är snarare då det behövs mer kontinuerligt stöd. Vissa menar att det är få som använder stödet och att det därför finns en god tillgänglighet när behoven finns.

Det finns en områdesvisa nätverksgrupper för specialpedagoger men det varierar i vilken utsträckning specialpedagoger medverkar i dessa. Vissa uppger att det inte varit tydligt vem som ansvarar för samordningen. Detta beskrivs delvis bero på att det avser samtliga specialpedagoger och att intervjuade uppger att det fanns för få beröringspunkter i fall då alla deltog eftersom behoven varierar för mycket mellan t.ex. yngre och äldre årskurser.

Vid en annan enhet har specialpedagogerna tagit initiativ till eget forum. Tanken är att träffen ska ske två gånger per termin där ansvar för samordning roterar mellan enheterna.

5. Svar på revisionsfrågor och rekommendationer

Revisionsfråga	Kommentar
Har berörda nämnder en tydlig resursfördelningsmodell som tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?	Delvis. Valda parametrar i resursfördelningsmodellerna upplevs vara tydlig. Båda nämnders modeller utgår från parametrar som, med grund i aktuell forskningen, beaktar barn- och elevers bakgrund, vilket är positivt. Dessa följer även faktiska avgångsbetyg (grundskola), socioekonomi samt antal barn och elever, vilket följs upp regelbundet. Detta bedöms stärka den interna kontrollen i resursfördelningen. Vi noterar att vissa justeringar har skett för förskolenämnden men saknar analyser av båda modeller huruvida de möter faktiska behov. Modellerna bygger i stort på tidigare underlag, varför bakgrund och hur beloppen räknats fram inte kan redogöras för.
Säkerställer berörda nämnder en likvärdig tillgång på behöriga lärare?	Delvis. Nämnderna har identifierat svårigheter i att säkerställa likvärdig tillgång till behöriga lärare och tillsett en stor bredd av stöd och utvecklingsinsatser till enheterna. Stöd går att finna gällande såväl rekrytering som behov av kompetensutveckling. Det är dock svårt att få en uppfattning av i hur grad dessa insatser nyttjas samt vilka effekter insatserna har.
Gör berörda nämnder ändamålsenliga jämförelser och analyser kring elevernas pedagogiska resultat på de kommunala grundskolorna?	Delvis. Vi bedömer att nämndens jämförelser är ändamålsenliga men att analyserna kan skärpas för att nå en högre träffsäkerhet i beslutade åtgärder. Analyserna är på såväl enhets- som förvaltningsnivå övergripande och det är framförallt svårt att följa insatser/åtgärder, utvärdering av dessa och huruvida de bidrar till ett ökat resultat. Inför kommande läsår ska formatet på enheternas kvalitetsarbete justeras för att bättre svara mot behov av analys, vilket är positivt.
Upprättas åtgärdsprogram på ett ändamålsenligt sätt och följs dessa upp?	Delvis. Nämnden har säkerställt det finns gemensamma vägledningar för framtagande av åtgärdsprogram och en systematisering i hur dessa ska dokumenteras i Prorenata som är det journalföringssystem som ska används. Rutinerna och processen är tydlig för alla intervjuade. Granskningen visar dock att framtagande av åtgärdsprogram, dokumentation av insatser och uppföljning varierar mellan enheterna vilket indikerar att resultatet av särskilda insatser inte följs upp systematiserat inom för- och grundskolan.

<p>Sätter berörda nämnder in relevanta och effektiva åtgärder för elever i behov av särskilda stödinsatser. I förekommande fall, följs dessa särskilda åtgärder upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt?</p>	<p>Delvis. Exempel på åtgärder som lämnats bedöms vara relevanta för de fall som diskuterats. Avstämningar görs också ofta, även för anpassningar, med personal i EHT, vilket ökar möjligheten för relevanta och effektiva åtgärder. Insatser som inte omfattas av åtgärdsprogram beskrivs dock i stor utsträckning genomförs och följs upp muntligt vilket försvårar möjligheten för uppföljning.</p>
<p>Säkerställer förskole- och grundskolenämnderna att adekvata och relevanta åtgärder vidtas vid bristande likvärdighet?</p>	<p>Delvis. Nämnderna håller sig informerade och följer upp väsentliga områden. Flera stödinsatser genomförs, vilka omnämns i rapporten. Det är dock svårt att följa vilka åtgärder som sätts in i relation till deras effekt, varför det inte går att bedöma dessa som adekvata. Vi har inom ramen för granskningen noterat andra områden där likvärdigheten bör tydliggöras, exempelvis frånvaroarbetet. Detta är även väsentligt i nämndernas uppdrag som hemkommun i relation till skolplikten.</p>

Tijana Sutalo
Verksamhetsrevisor

6. Bilaga - Granskade dokument

Förskolenämndens delårsrapport med prognos 1 2023
Förskolenämndens delårsrapport med prognos 2 2023
Förskolenämndens samtliga protokoll för 2023
Förskolenämndens verksamhetsplan med budget 2023
Förskolenämndens årsberättelse 2023
Förstudie Bemanning av korttidsvikarier, förskola och grundskola
Kastanjegården, Almgården och Sagogårdens kvalitetsrapport 2022/2023
Glommagården och Leklustans kvalitetsrapport 2022/2023
Kvalitetsrapport för rektorsområde Varberga 2022/2023
Grundskolenämndens delårsrapport med prognos 1 2023
Grundskolenämndens delårsrapport med prognos 2 2023
Grundskolenämndens samtliga protokoll för 2023
Grundskolenämndens verksamhetsplan med budget 2023
Grundskolenämndens årsberättelse 2022
Handlingsplan för likvärdig skola
Rapport kring resultatutvecklingen 2022-2023
Lillåns skola Kvalitetsrapport 2022/2023
Vivallaskolan F-6, Kvalitetsplan 2022/2023
Adolfsbergsskolan 7-9, Kvalitetsplan 2022/2023
Kommunfullmäktiges övergripande strategier och budget 2023
Nämndreglementen för Örebro kommun
Mall - överenskommelse om intraprenad
Resursfördelningsmodell för förskola med ersättningsnivåer 2023
Resursfördelningsmodell för grundskola F-9 inklusive fritidshem med ersättningsnivåer 2023
Rutin och blanketter för ansökan om tilläggsbelopp
Rutin för statsbidrag, 2019-03-10
Riktlinjer för barn och elevhälsa i Örebro kommun (2018, ska revideras)
Vägledning för Utredning av barnets behov av särskilt stöd (förskola)
Mall för Utredning av barnets behov av särskilt stöd (förskola)
Mall - Handlingsplan för förskola
Vägledning för Utredning av barnets behov av särskilt stöd och elevs frånvaro (grundskola och anpassad grundskola)
Mall för Utredning av barnets behov av särskilt stöd och elevs frånvaro (grundskola och anpassad grundskola)
Mall för Utredning av elevs behov av särskilt stöd
Förfrågan om plats i kommungemensam särskild undervisningsgrupp
Rutin för anmälan om studieavbrott till hemkommunen: Anmälan om studieavbrott till hemkommunen (orebro.se)
Rutin för övergången mellan förskola och grundskola samt från grundskola till gymnasieskola
Information på *Pedagog Örebro* om verksamheterna Bryggan, Perrongen och Lotsen

7. Sammanfattning av revisionskriterier

Granskningen utgår från kommunfullmäktiges styrning av kommunstyrelse och nämnder. Kommunens mål- och budgetdokument beskriver den övergripande målbilden för hur utbildning och lärande ska genomföras i kommunen, i synnerhet inom målområde Lärande, utbildning och arbetsmarknad. Målområdet bryts ned till följande mål och uppdrag som bedöms vara av särskild relevans för granskningen:

- ▶ Alla elever ska nå kunskapsmålen i skolan.
- ▶ Stärk och systematisera det uppsökande arbetet för att få fler barn till förskolan.
- ▶ Kartlägg kompetensen hos kommunens förskolor och skolor avseende NPF och NPF-säkra verksamheterna för att nå likvärdighet.
- ▶ Resursfördelningsmodellen ska revideras och viktas så att kunskapsresultaten ökar, skolsegregationen minskar och förutsättningarna för att bedriva en god skolverksamhet för barn och elever i hela Örebro kommun ökar.
- ▶ Påbörja utfasning av pedagogisk omsorg inför avveckling under 2024.
- ▶ Ta fram arbetssätt för att resurser ska sättas in tidigt när särskilda behov finns
- ▶ Underlätta för skolverksamheten på landsbygden.

I 6 kap. 6 § kommunallagen tydliggörs att nämnder ansvarar för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett tillfredställande sätt och i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Nämndernas ansvar regleras också av skollagen (2010:800). Likvärdighet brukar i enlighet med skollagen delas upp i tre grundläggande aspekter; lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande för barns olika förutsättningar.

Enligt 3 kap. 2 § ska utbildningen främja barn och elevers utveckling och lärande. Kvalitet och likvärdighet i skolan innebär att hänsyn ska tas till barns och elevers olika behov, och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Kommuner ska, enligt 2 kap. 8 §, fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Vidare förtydligar skollagen att rektor ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Det som avgör om en elev har rätt till extra anpassningar eller särskilt stöd är om det kan befaras att eleven inte kommer att uppfylla de betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som minst ska uppfyllas. Extra anpassningar är möjliga att genomföra för lärare och övrig skolpersonal inom ramen för den ordinarie undervisningen. Sådana ska inte skrivas in i åtgärdsprogram. Särskilt stöd är insatser av mer ingripande karaktär för vilka beslut fattas av rektorn i ett åtgärdsprogram. Barn i förskolan och barn i pedagogisk omsorg har också rätt till särskilt stöd om de behöver det. Det är inte kopplat till måluppfyllelse på samma sätt som i skolan och det är inte reglerat hur stödinsatser ska dokumenteras. Det ska dock gå att följa vilka insatser som vidtagits. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds.

Grunddragen för huvudmannens ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet anges i 4 kap. 3-6 §§ skollagen. Det omfattar planering, uppföljning, utveckling och analys av orsakerna till de resultat som kommer fram vid uppföljningen av verksamheten. Insatser som genomförs för att utveckla utbildningen ska utgå från den analysen.