



# Förutsättningar för grundskolans kompensatoriska uppdrag

Nr 7, 2020

Projektrapport från  
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3–129/2020

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, [stad.stockholm/revision](http://stad.stockholm/revision). De kan också beställas från revisionskontoret, [revision.rvk@stockholm.se](mailto:revision.rvk@stockholm.se).

Till  
Utbildningsnämnden

## Förutsättningar för grundskolans kompensatoriska uppdrag

Revisorsgrupp 1 har den 7 december 2020 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 7/2020).

Stadsrevisionen har granskat hur utbildningsnämnden tagit sig an grundskolans kompensatoriska uppdrag. Vår bedömning är att nämnden har fokus på att skapa förutsättningar för en likvärdig grundskola och för att kompensatoriska insatser genomförs.

Det finns trots detta stora skillnader i kunskapsresultat mellan olika skolor i Stockholm – allt från mycket höga resultat till resultat där flertalet elever på en skola inte når kunskapskraven. Vi anser att det är angeläget att nämnden fortsätter att utveckla sitt arbete för att alla elever ska nå sina kunskapsmål. Utbildningsnämnden har dock inte rådighet över den samhälleliga utmaning som är en förklaring till att stadens skolor redovisar stora skillnader i kunskapsresultat. Frågan om en likvärdig skola behöver därför hanteras såväl av utbildningsnämnden som av kommunstyrelsen.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till utbildningsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 mars 2021. Rapporten skickas till kommunstyrelsen för kännedom.

På revisorernas vägnar

Ulf Bourker Jacobsson  
Ordförande

Therese Kandeman  
Sekreterare

# Sammanfattning

Utbildningsnämnden har ett ansvar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för grundskolan att bedriva sitt kompensatoriska uppdrag. Granskningen visar att utbildningsnämnden har ett fokus på elevernas måluppfyllelse och att nämnden lyckats relativt väl i att skapa goda förutsättningar för arbetet i grundskolorna.

Samtidigt brister måluppfyllelsen avseende de nationella kunskapsmålen. Elevernas måluppfyllelse avseende de nationella kunskapsmålen är högre än snittet för riket men det finns stora skillnader i måluppfyllelse mellan olika elevgrupper i staden. Nämnden är medveten om dessa brister och skillnader och granskningen visar att åtgärder löpande vidtas för att försöka förbättra förutsättningarna. Respektive grundskola har dock att verka i sitt lokala sammanhang och påverkas av den problematik som finns med bostadssegregation och elevers bristande tillgång till svenska språket i sin vardag. Dessa försvårande förutsättningar har utbildningsnämnden svårt att ensam kunna kompensera för. De behöver hanteras på en mer kommunövergripande nivå.

Granskningen identifierar några utvecklingsområden när det gäller arbetet med extra anpassning. Detta avser lokaler, brist på specialkompetens och tillgång till CSI-grupper. Vidare visar granskningen att utbildningsnämnden som helhet (inte bara gruppledarna) bör bli mer aktiv vad gäller att efterfråga information om förutsättningar och resultat för skolorna och hur dessa varierar för att på så sätt få bättre förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som huvudman för grundskolan.

Utifrån redovisade iakttagelser, analys och bedömningar lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:

- Utbildningsnämnden bör förtydliga styrningen och uppföljningen avseende lovskolan genom att tydliggöra målgrupp och vilka förväntningar som finns på skolenheterna.
- För att utbildningsnämnden vid behov ska kunna vidta åtgärder för att kontinuerligt utveckla verksamheten i sin roll som huvudman behöver nämnden säkerställa att den får information om variationer mellan skolenheter och elevgrupper vad gäller förutsättningar och resultat mer än en gång om året.

# Innehåll

<b>1. Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Granskningens inriktning .....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	1
1.3 Ansvarig nämnd .....	2
1.4 Revisionskriterier .....	2
1.5 Metod .....	3
<b>2. Grundskolan i Stockholms stad – elevernas resultat .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Granskningens resultat .....</b>	<b>5</b>
3.1 Utbildningsnämndens styrning för att skapa förutsättningar för det kompensatoriska uppdraget.....	5
3.2 Garantin för tidiga stödinsatser .....	10
3.3 Extra anpassningar och särskilt stöd .....	13
3.4 Lovskola .....	18
3.5 Utbildningsnämndens uppföljning .....	21
3.6 Utbildningsnämndens beslut om åtgärder .....	24
<b>4. Samlad bedömning och rekommendationer .....</b>	<b>26</b>

# 1. Inledning

## 1.1 Granskningens inriktning

Skolan har till uppgift att ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Detta är reglerat i Skollagens tredje kapitel. Bestämmelserna om ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar.

Skolans kompensatoriska uppdrag handlar därmed om att skapa förutsättningar för att alla elever når målen med utbildningen. Utifrån skrivningar i skollag och nationella styrdokument omfattar skolans kompensatoriska uppdrag:

- Tidiga och samordnade insatser - Samverkan mellan elevhälsa, hälso- och sjukvården och socialtjänsten
- Garanti för tidiga stödinsatser (Läsa, skriva, räkna)
- Extra anpassningar och särskilt stöd
- Lovskola för elever i grundskolans årskurs 8 och 9

Granskningen inriktas på garantin för tidiga stödinsatser, extra anpassningar och särskilt stöd, lovskola samt tillgång till elevhälsa. På detta sätt skapas en bred ansats som inkluderar hela grundskolan, inklusive förskoleklassen.

Det kompensatoriska uppdraget är komplext och svårt att styra explicit. De förutsättningar som ges skolverksamheten påverkar i hög utsträckning genomförandet av det kompensatoriska uppdraget. Vidare kan inte det kompensatoriska uppdraget följas upp helt stående för sig själv, utan vi ser elevernas måluppfyllelse utifrån kunskapsmålen som en viktig bas för uppföljningen. Därtill kommer konkreta uppföljningsinsatser avseende exempelvis antal elever som gått i lovskola med mera.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer att det finns förutsättningar för samtliga elever i grundskolan att nå målen med utbildningen.

Med förutsättningar menas att undervisningen är organiserad på ett ändamålsenligt sätt utifrån ekonomiska, personella, lokalmässiga

och tekniska/digitala förutsättningar för att samtliga elever i grundskolan ska nå målen med utbildningen.

Granskningen baseras och verifieras med iakttagelser från den centrala förvaltningen och fyra granskade grundskoleenheter.

Revisionsfrågor:

- Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning att skolenheterna har förutsättningar<sup>1</sup> så att garantin för tidiga stödinsatser ska kunna uppfyllas?
- Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning att skolenheterna har förutsättningar<sup>1</sup> för att leva upp till skollagens bestämmelser om extra anpassningar och särskilt stöd?
- Säkerställer utbildningsnämnden genom sin styrning att skolenheterna har förutsättningar<sup>1</sup> för att leva upp till skollagens bestämmelser om lovskola?
- Är utbildningsnämndens styrning känd på grundskolorna och efterlevs den?
- Följer utbildningsnämnden upp garantin för tidiga stödinsatser, hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskolan fungerar på skolenheterna?
- Säkerställer utbildningsnämnden att åtgärder vidtas om garantin för tidiga stödinsatser, arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd eller lovskolan brister på skolenheterna?

### 1.3 Ansvarig nämnd

Utbildningsnämnden.

### 1.4 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- **6 kap. 6 § Kommunallagen** - Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.
- **2 kap. 8 § Skollagen** - Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen

---

<sup>1</sup> Med förutsättningar avses exempelvis organisatoriska, personella, lokalmässiga och tekniska/digitala förutsättningar.

och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

- **3 kap. 4-4b §§ Skollagen** - Garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet
- **3 kap. 5-12 §§ Skollagen** - Stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd
- **2 kap. 25 § Skollagen** - Elevhälsans omfattning/Tillgång till elevhälsa
- **10 kap. § 23a-23e Skollagen** - Lovskola
- **4 kap. 2-7 §§ Skollagen** - Systematiskt kvalitetsarbete (avseende de berörda områdena i granskningen)

## 1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Granskning av styrdokument, dokumenterade uppföljningar samt genomgång av utbildningsnämndens protokoll med underliggande handlingar inom granskningsområdet.
- Granskning av styrande lokala dokument och dokumenterade uppföljningar på de fyra utvalda skolenheterna.
- Sammanställning av lokal och nationell statistik avseende elevers kunskapsresultat (nationella prov åk 3 samt betyg åk 6 och åk 9) och elevers upplevelse av stödinsatser (Skolinspektionens Elevenkät) samt nationell och/eller lokal statistik kring personal (till exempel tillgång till elevhälsa per enhet) och socioekonomiska förutsättningar.
- Intervjuer med central förvaltning samt med ledning, personal och elever på fyra grundskolor. Urval av grundskolor har skett i samråd med revisionskontoret. Totalt har 12 intervjuer (med cirka 30 personer) genomförts.

Granskningen har genomförts av PwC genom konsulterna Marie Lindblad, Ellen Röllgårdh och Viktor Prytz i samarbete med Oskar Schulz på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av utbildningsförvaltningen.



## 2. Grundskolan i Stockholms stad – elevernas resultat

Av nationell statistik från läsåret 2018/2019 för Stockholms kommunala grundskolor framkommer att andelen elever i åk 6 som nått kunskapskraven (betyg A-E) i genomsnitt var 77,6 procent. I Stockholms län var andelen i kommunala grundskolor i genomsnitt 77,1 procent och i landet 73,9 procent. Resultatet på skolorna i Stockholms stad varierar mellan 34,7 procent och 100 procent.

Andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen var i genomsnitt 80,5 procent. I Stockholms län var andelen i kommunala grundskolor i genomsnitt 79,7 procent och i landet 73,4 procent. Resultatet på skolorna i Stockholms stad varierar mellan 37,0 procent och 95,4 procent.

Exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund, var andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i genomsnitt 84,5 procent i Stockholm stads kommunala grundskolor läsåret 2018/2019. I Stockholms län var andelen i kommunala grundskolor genomsnitt 83,1 procent och i landet 77,4 procent i genomsnitt.

I tertialrapport 2 2020 för utbildningsnämnden redovisas resultat för läsåret 2019/2020. Det framkommer att andelen elever i åk 6 som nått kunskapskraven är något lägre än föregående år med 76,1 procent.

I tertialrapporten framkommer vidare att andelen elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i samtliga ämnen är något lägre än föregående år med 79,8 procent. Andelen i åk 9 som uppnått kunskapskraven i samtliga ämnen, exklusive nyanlända och elever med okänd bakgrund, är också lägre än föregående år med 83,3 procent.

Skolenkäten<sup>2</sup> från hösten 2019 visar att elever i åk 5 i Stockholms stad upplever *Anpassning efter elevens behov* till ett indexvärde på 7,9, på en skala 0-10. Det är samma värde som genomsnittet för samtliga medverkande skolenheter i åk 5 i riket. I åk 9 är indexvärdet 6,7, vilket också är samma som genomsnittet för

---

<sup>2</sup> Skolinspektionens enkätundersökning som genomförs i åk 5, åk 9 och år 2 på gymnasiet, för pedagogisk personal i grundskolan och gymnasieskolan samt för vårdnadshavare i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Hösten 2019 deltog 1803 skolenheter i landet.

samtliga medverkande skolenheter. Den pedagogiska personalen i grundskolan uppvisar sammantaget indexvärdet 7,5 för området *Anpassning efter elevens behov*, jämfört med 7,6 i genomsnitt för samtliga deltagande skolenheter i riket. För vårdnadshavare i grundskolan redovisas ett index på 7,3, vilket är samma som för samtliga medverkande skolenheter. *Anpassning efter elevens behov* innefattar frågor till eleverna som exempelvis ”Jag kan få extraundervisning om jag skulle behöva det”. Till den pedagogiska personalen ställs frågor som ”Jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det”. Till vårdnadshavare ställs frågor som ”Undervisningen i skolan passar mitt barn”.

Statistiken ovan över elevernas genomsnittliga måluppfyllelse avseende kunskapsmålen visar på stora skillnader mellan olika kommunala skolor. Det är mot bakgrund av dessa skillnader som denna granskning av hur utbildningsnämnden styr och följer upp det kompensatoriska uppdraget i grundskolan genomförs.

### **3. Granskningens resultat**

#### **3.1 Utbildningsnämndens styrning för att skapa förutsättningar för det kompensatoriska uppdraget**

Under avsnittet Iakttagelser 3.1.1 redovisar vi de förutsättningar som finns för grundskolans verksamhet i stort. Specifika förutsättningar för tidiga stödinsatser, extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskola redovisas under avsnitten 3.2, 3.3 och 3.4.

##### **3.1.1 Iakttagelser**

###### **3.1.1.1 Struktur för planering och uppföljning av verksamheten**

I *Verksamhetsplan 2020 för utbildningsnämnden*, beslutad av nämnden 2019-12-12, redovisas för nämndmål 1.3.1 *Alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning*, att följande områden prioriteras inom grundskolan 2020:

- systematiskt kvalitetsarbete,
- elevhälsa,
- mottagande och undervisning av nyanlända och flerspråkiga elever,
- kvaliteten i fritidshemmet samt

- digitalisering som ett verktyg för att utveckla lärandet.

Det beskrivs att förvaltningen i större utsträckning ska rikta stöd till de skolor som är i behov av detta samt utforma och samordna stödet i nära samarbete med den specifika skolan. Bland annat ska möjligheterna att ta fram visualiserad resultatredovisning för skolorna ses över.

Vidare framgår i verksamhetsplanen bland annat att en kompetens- och verksamhetsutvecklingsinsats för grundskolan kommer att genomföras under 2020. Syftet är att stärka skolornas och lärarnas förmåga att möta elever med större utmaningar i skolsituationen.

Det verksamhetsmässiga resultatet för nämndens verksamheter följs upp i tertialrapport 2 och i nämndens verksamhetsberättelse. Skolornas planering och uppföljning följer samma struktur med verksamhetsplan, tertialrapport 2 och verksamhetsberättelse utifrån resultat redovisat för fullmäktiges inriktningsmål. Varje skola ska även ha en årligen uppdaterad elevhälsoplan.

Resultatet av genomförd uppföljning i verksamhetsberättelse 2019 och tertialrapport 2 2020 framgår av avsnitt 3.5.

Uppföljning sker vidare genom resultatdialoger på olika nivåer. Vid intervjuer framkommer att rektor håller resultatdialoger på höstterminen med sina medarbetare för att följa upp skolans resultat med tillhörande analyser och skapa en gemensam bild av framgångsfaktorer och utmaningar. Det finns ett för staden gemensamt underlag för rektorerna att utgå ifrån i dialogerna.

De sju grundskolecheferna, som ansvarar för rektorerna i var sitt geografiskt område, har i sin tur separata resultatdialoger med rektorerna. Grundskolechefen gör sedan en sammanställning av områdets utmaningar och återkopplar till rektorerna. Nästa steg är att förvaltningsledningen tillsammans med grundskolecheferna har resultatdialoger för att urskilja gemensamma tendenser och utmaningar för samtliga kommunala grundskolor i staden.

Dokumentstudier och intervjuer med förvaltning, rektorer och personal visar att skolenheterna följer den struktur för planering och uppföljning som finns upprättad inom nämndens verksamheter med verksamhetsplan, tertialrapport 2 och verksamhetsberättelse. De granskade skolenheterna har även upprättad elevhälsoplan enligt direktiv. De granskade skolorna genomför en årlig inrapportering

till förvaltningen utifrån en checklista över upprättade dokument och redovisning av elevhälsans personal.

Rektorerna uppger att de har förtroendet och utrymmet att skapa sin egen organisation utifrån elevers behov och förutsättningar. De uppger även att de upplever en tillit från nämnden. Stödet från förvaltningen uppges finnas tillgängligt utan att vara för likriktat, det går att anpassa och efterfråga stöd utifrån skolenhetens behov.

Utifrån resultatdialogerna hösten 2020 beskriver förvaltningsledningen att det har identifierats ett behov av utbildningsinsatser på flera nivåer i organisationen inom kunskap och förhållningssätt rörande elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF).

#### 3.1.1.2 Ekonomiska resurser

Nämnden fördelar resurser enligt en modell som följer av kommunfullmäktiges övergripande modell. Fullmäktige beslutar i sin budget bl.a. om schablonbelopp per elev beroende på årskurs, schablonbelopp för skolskjuts samt anslag för strukturersättning.

För verksamheten i egen regi betalas vissa kostnader (exempelvis lokalkostnader) enligt verksamhetsplanen direkt från central förvaltning. Resterande del av schablonbeloppet, dock minst 72 procent, betalas till skolorna i form av skolpeng.

De huvudsakliga delarna i resursfördelningen till skolorna i egen regi är:

- skolpeng (samma per elev, olika för årskurserna)
- socioekonomisk ersättning, modersmålsersättning
- tilläggsersättning för nyanlända (utöver den socioekonomiska ersättningen)
- verksamhetsstöd för elever med extraordinära stödbehov
- olika statsbidrag.

Den socioekonomiska ersättningen utgår från olika bakgrundsvariabler och beloppet varierade 2019 mellan 2 600 kr per elev till 51 000 kr per elev.

Skolorna söker även egna statsbidrag och andra medel för specifika satsningar. Skolenheterna ska föra över hela sitt resultat, både över- och underskott som uppkommer till följd av enhetens eget handlande, till följande år.

### 3.1.1.3 Personella resurser

Skollagen tydliggör vilka som får undervisa i skolväsendet (Skollagen kap 2, §§ 13-19). Av nationell statistik från läsåret 2019/2020 framgår att andelen lärare med högskoleexamen i snitt är 85,7 procent i kommunens grundskolor. Genomsnittligt i Sverige är andelen 90,9 procent och i gruppen storstäder 83,8 procent. I kommunens grundskolor har de tre skolorna med lägst behörighet 66,7 procent, 72,0 procent och 73,2 procent lärare med högskoleexamen. Flertalet skolor har en andel på 80-90 procent behöriga lärare och som högst 100 procent.

I Stockholm stad anställer varje skolenhet sin egen personal inom alla professioner. Vid intervjuer med rektorer framkommer att skolorna generellt har en hög andel behöriga lärare, men att det förekommer att lärare undervisar i ämnen de saknar ämnesbehörighet för. Det framkommer även att det kan vara svårt att rekrytera specialpedagoger samt utbildad personal till fritidshemmen. På skolorna finns utöver lärare relativt många andra personella resurser som ibland saknar adekvat utbildning.

### 3.1.1.4 Lokalmässiga resurser

Grundskolecheferna har ett övergripande ansvar för lokalplanering tillsammans med lokalenhetens lokalstrateger.

Vid intervjuer med rektorer och personal på de fyra skolorna framkommer att skolornas lokaler är av varierande standard. Rektorerna beskriver hur de på olika sätt anpassar nyttjandet av lokaler för att det ska bli så bra som möjligt utifrån befintliga förutsättningar. De framför i intervjuer att bristande tillgång till grupprum kan utgöra en begränsning i att skapa en effektiv organisation för ökad måluppfyllelse. Det finns ofta tillgång till personal för att dela klasser eller elevgrupper i mindre sammanhang, men ibland begränsar tillgång till lokaler detta. Genom förvaltningens kapacitetsarbete har förvaltningen uppgift om skolors antal rum och deras storlek. Vid byggnation av nya skolor enligt nämndens funktionsprogram eftersträvas en variation av rum för att möjliggöra arbete i olika gruppstorlekar.

### 3.1.1.5 Digitala/ och tekniska resurser

Intervjuer med såväl rektorer som personal ger en bild av att det finns en god tillgång till teknik och digitala verktyg på de granskade skolorna för att arbeta med det kompensatoriska uppdraget. De uppger att alla elever har tillgång till ipads eller datorer. I intervjuer beskrivs att det finns tillgängliga appar och program som används som hjälpmedel i elevernas kunskapsinläring. Exempelvis finns

det program som skapar textuppläsning för de elever som är i behov av sådant.

Rektorer och personal framför att det ibland finns problem med att få all teknik att fungera, exempelvis i samband med läsårsstart.

#### 3.1.1.6 Organisatoriska resurser

Centralt på utbildningsförvaltningen finns flera avdelningar med resurser för verksamheten. Det handlar om:

- avdelningen för utveckling och samordning,
- avdelningen för ekonomi och styrning,
- avdelningen för personal och kompetensförsörjning och
- avdelningen för stöd kring lärande och elevhälsa.

Den sistnämnda innefattar elevhälsans professionsstöd, Mediateket (kompetensutvecklingsinsatser), Skolhälsan<sup>3</sup>, Språkcentrum, Stockholms skolors ungdomsmottagning samt Start Stockholm (för kartläggning och placering av nyanlända elever).

I intervju med grundskolecheferna beskrivs att rektorerna, utöver stöd av sin grundskolechef, också har möjlighet att vända sig till förvaltningens HR-stöd, economicontrollrar, skoljuridiskt stöd och FoU-avdelning. Vid intervjuer med rektorer framkommer att de centrala stödfunktionerna uppskattas och används för exempelvis kompetensutveckling och stöd i organiseringen av skolverksamheten.

#### 3.1.2 Slutsatser

Vår slutsats är att utbildningsnämnden och förvaltningen har ett tydligt fokus på att skapa förutsättningar för en mer likvärdig grundskola och för att kompensatoriska insatser ska ske.

Det finns en tydlig struktur för styrning med verksamhetsplan, tertiärrapport och verksamhetsberättelse för både utbildningsnämnden och skolenheterna. De styrande dokumentens mål och aktiviteter har genomgående ett tydligt fokus på att kompensera för elevernas olika förutsättningar.

Formerna för styrningen är kända och upplevs levande på skolorna. Resultatdialogernas struktur innebär en aggregering av resultat och analys från skolenheterna till huvudman. Rektor samlar in resultat och analys från arbetslagen och analyserar skolans samlade resultat, grundskolechef samlar in resultat från skolorna i sin dialog med rektor. Därefter analyserar grundskolechefen sina skolors resultat

---

<sup>3</sup> Elevhälsans medicinska insats

och tillsammans med övriga grundskolechefer och grundskoledirektören grundskolans samlade resultat.

Skolorna upplever tillit från både nämnd och förvaltning och förvaltningen arbetar nära rektorerna med både styrning och stöd.

Det finns genomgående en hög behörighet vad gäller utbildade lärare på kommunens skolor och på de skolor som omfattats av granskningen är tillgången till elevhälsa generellt god. Samtidigt finns relativt många andra personella resurser som ibland saknar adekvat utbildning. Det framgår även att det kan vara svårt att rekrytera vissa personalkategorier.

Skolornas lokaler är av varierande standard. Ett genomgående tema vid de intervjuade fyra skolorna är dock avsaknad av utrymmen för att kunna bedriva undervisning i mindre grupper än helklass. Svårigheter att rekrytera utbildad personal och brist på exempelvis grupprum begränsar möjligheten att kunna organisera skolverksamheten på bästa sätt för att uppnå en ökad måluppfyllelse.

På de granskade skolorna finns det genomgående en god tillgång till digital infrastruktur och digitala verktyg för att i det kompensatoriska uppdraget stötta eleverna i deras kunskapsutveckling.

Den socioekonomiska ersättningen i resursfördelningen utgör en viktig förutsättning för att insatser utifrån det kompensatoriska uppdraget ska kunna genomföras på skolorna. Det krävs dock också reella möjligheter att kunna anställa utbildad personal och lokal-förutsättningar som möjliggör en ändamålsenlig organisering av undervisningen för eleverna.

### **3.2 Garantin för tidiga stödinsatser**

Sedan den 1 juli 2019 gäller bestämmelser i Skollagen 3 kap 4 § om en garanti för tidiga stödinsatser, även kallad läsa-skriva-räkna-garantin. Syftet med garantin är att elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd ska få det så tidigt som möjligt och att stödet utformas efter varje elevs behov.

Skolverket har tagit fram obligatoriskt kartläggningsmaterial och bedömningsstöd för att arbeta med garantin. Kartläggningsmaterialet används av ansvarig lärare för att identifiera elevernas kunskaper i språklig medvetenhet och matematiskt tänkande och ska genomföras på höstterminen i förskoleklass.

I åk 1 finns obligatoriska bedömningsstöd i matematik, svenska och svenska som andraspråk vilka ska användas på både höst- och vårtermin. Bedömningsstöd är skriftligt material och ljudfiler som läraren ska använda sig av för att bedöma elevernas kunskapsnivå.

### 3.2.1 Iakttagelser

#### 3.2.1.1 Huvudmannanivå

Vi har i granskningen tagit del av dokumentet *Förskoleklass och läsa-skriva-räkna-garantin*, daterat 2020-05-06. Dokumentet har enligt uppgift tagits fram för internt bruk av förvaltningen i kommunikation med delar av nämnden. Av dokumentet framgår att Medioteket erbjuder en mängd olika insatser. Exempel på detta är lärresurser, kompetensutveckling och stöd kopplat till undervisning och fritidsverksamhet. Sedan 2012 har Medioteket genomfört Språkpaketet. Detta kompetensutvecklingspaket har utvecklats löpande för att kunna erbjuda kompetensutveckling till lärare i förskoleklass och åk 1 i enlighet med vad som varit aktuellt enligt nya direktiv som exempelvis *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

Lärare i förskoleklass har under läsåret 2019/2020 erbjudits följande kompetensutvecklingsinsatser:

- Språkpaketet.
- Sju studiedagar under 2019/2020, anordnade av Medioteket i samarbete med FoU-enheten. (78 skolor och 311 deltagare.)
- Separata utbildningstillfällen om kartläggningmaterialen för förskoleklass.
- Föreläsning om innebörden av själva garantin.
- Kortare kurser om språk, matematik, bedömningsstöd, samt fördjupningsföreläsningar.

Planerade fortsatta insatser under 2020-2021 från FoU-enheten och Medioteket, riktat till lärare i F-3:

- Studiedagar om Läsa-skriva-räkna-garantin för dem som inte tagit del av det tidigare.
- Studiedagar om Läsa-skriva-räkna-garantin för dem som kommit igång men vill gå vidare.
- Fördjupningsföreläsningar med fokus på anpassningar i undervisningen inom ämnesområdet för läsa, skriva och räkna.



### 3.2.1.2 Skolnivå

Av intervjuer med rektorer och personal framkommer att skolorna använder sig av det obligatoriska kartläggningsmaterialet i förskoleklassen och bedömningsstödet för åk 1. Det är ofta en utsedd person på skolan som genomför samtliga bedömningsstöd i åk 1. Bedömningsstödet beskrivs som tydligt och användbart. Bland annat för att skapa en likvärdighet i bedömningen av elevers kunskaper över klassgränser. Modersmåslärarna beskrivs vara involverade i arbetet med bedömningsstöd och övrig kartläggning av elevernas kunskaper.

Utöver den nationella styrningen avseende kartläggningsmaterialet och bedömningsstödet används flertalet tester och screeningsmaterial för att kartlägga elevernas kunskaper och tidigt kunna identifiera elever i behov av stöd. Det framkommer att skolenheterna arbetar prioriterat med elevernas språkutveckling. För samtliga av skolorna i granskningen beskrivs det vara ett uttalat fokus på att stärka elevernas kunskaper i det svenska språket.

Olika kompetensutvecklingsinsatser för skolans personal genomförs inom området. Exempelvis har flera lärare deltagit i Skolverkets utbildning Läslyftet och en av de granskade skolorna använder Bornholmsmodellen<sup>4</sup>. Skolorna följer ingen obligatorisk plan för kompetensutveckling utan kan ta del av förvaltningens utbud inom ramen för Medioteket utifrån de behov som identifieras och prioriteras vid skolenheterna, vilket beskrivs som uppskattat.

### 3.2.2 Slutsatser

Vår slutsats är att de granskade skolorna har stort fokus på tidiga stödinsatser och att utbildningsförvaltningen och utbildningsnämnden har skapat förutsättningar för arbetet genom exempelvis kompetensutvecklingsinsatser.

Det finns en genomtänkt struktur kring hur kartläggningsmaterial och bedömningsstöd används på skolorna. Att det är en enda person eller ett fåtal personer som genomför kartläggning och bedömningsstöd på varje skola bidrar till ökad likvärdighet. För elever som behöver fortsatta stödinsatser används även bedömningsstöd i äldre skolår.

Det finns ett fokus på elevernas språkutveckling och skolornas arbetssätt visar på både flexibilitet och ihärdighet i insatser.

---

<sup>4</sup> Utifrån den vetenskapliga studien "Bornholmsprojektet". Bygger på ett strukturerat upplägg av språklekar.

Det finns goda möjligheter till kompetensutveckling och vi ser det som positivt att ansvaret för vad som ska kompetensutvecklas ligger hos rektor eftersom rektor är den som ansvarar för skolans inre organisation.

Kartläggningsmaterialet och bedömningsstödet lägger grunden till en tydlig uppföljning av elevernas kunskapsutveckling inom det aktuella området.

### **3.3 Extra anpassningar och särskilt stöd**

Av skollagen 3 kap 5 § framgår att om det befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. I skollagen 3 kap 7 § framgår vidare att om det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar ska detta anmälas till rektor. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektor ska då se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation. Om utredning visar att behov föreligger ska elev ges särskilt stöd.

#### **3.3.1 Iakttagelser**

##### **3.3.1.1 Huvudmannanivå**

Vi har tagit del av dokumentet *Utbildningsförvaltningens strategiska arbete och aktiviteter för att stärka elevhälsoarbetet*, daterat 2020-06-17. Dokumentet har enligt uppgift tagits fram för internt bruk av förvaltningen i kommunikation med delar av nämnden. I dokumentet framgår att utvecklingen av det hälsofrämjande och förebyggande elevhälsoarbetet har varit ett prioriterat område under flera år inom utbildningsförvaltningen. Elevhälsoarbetet utgår från kvalitetsprogram för elevhälsoarbetet från 2016 (se vidare avsnitt 3.6) och omfattar frågor om trygghet och studiero, psykisk ohälsa, kost och rörelse samt att utveckla lärmiljöer som är anpassade utifrån elevernas behov.

I dokumentet framkommer stöd, strategier och kompetensutveckling inom området sedan 2017. Några exempel är:

- Kontinuerlig uppföljning av tillgången till elevhälsa på stadens skolor via resultatdialoger.
- Skolorna har en egen elevhälsoplan som tar sin utgångspunkt i kvalitetsprogrammet samt lokal analys.

- Förvaltningen har på avdelningen för stöd kring lärande och elevhälsa (ALE) etablerat ”Elevhälsans professionsstöd” som erbjuder stöd/konsultation till skolor samt leder det övergripande professionsnätverket för samtliga professioner inom elevhälsan.

I utbildningsnämndens *Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor*, beslutad 2018-06-14 § 17, finns gemensamma utgångspunkter för arbetet formulerat. Elever ska i första hand gå i sin ordinarie klass och vid behov ges stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd. Ibland kan det dock finnas behov för en elev att få undervisning i en särskild undervisningsgrupp och det är då rektor som gör den bedömningen. Det handlar om att eleven har ett stort behov av specifik lärarkompetens, en mindre grupp och mer lärarstöd. Särskilda undervisningsgrupper kan organiseras på den egna skolan, i lokal samverkan mellan skolor och kommunövergripande.

Vid intervjuer ges en samstämmig bild av att staden inte har några övriga kommungemensamma rutiner kring hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd ska ske, utan att det är Skolverkets allmänna råd som ska följas. I checklista (som skolenheterna ska fylla i och skicka in årligen till förvaltningen avseende upprättade dokument och elevhälsans personal) framgår att Skolverkets allmänna råd ska följas i arbetet.

Särskilda undervisningsgrupper i samverkan mellan skolor i ett område initieras av grundskolechef och leds av någon av rektorerna i området. På elva av stadens skolor finns CSI-grupper (centrala grupper med särskilda inriktningar). Antal platser på respektive skola varierar mellan elva och 40. Totalt finns i dagsläget 222 platser i dessa grupper. Skolor skickar in ansökan avseende elev i behov av CSI till en central bedömningsgrupp och grundskoledirektör fattar sedan utifrån bedömningsgruppens underlag beslut om att erbjuda plats eller inte. Vid erbjudande av plats söker sedan vårdnadshavare skolplacering för eleven på den aktuella enheten.

### 3.3.1.2 Skolnivå

#### *Arbetsgång*

Oftast är det klassläraren som identifierar att en elev är i behov av stöd i form av extra anpassningar. Det kan också vara andra vuxna på skolan som möter eleven som påkallar att anpassningar kan behöva göras. Behov av extra anpassningar kan framkomma utifrån bedömningsstödet, andra tester eller utifrån övriga signaler som

uppmärksammas. I ett första skede är det läraren och arbetslaget som genomför anpassningar för eleven, ibland i samråd med någon från elevhälsan. Klassläraren/mentor ansvarar för att dokumentera de extra anpassningarna i skolplattformen. Extra anpassningar kan bestå av tekniska hjälpmedel som till exempel att få text uppläst, eller fysiska hjälpmedel som ett pennstöd för att lättare få grepp om pennan. Extra anpassningar kan också utformas utifrån att elev har någon form av social problematik. I elevintervjuer framkommer att eleverna i första hand får stöd i klassrummet.

Utifrån bedömningsstödet och skolornas övriga screeningar av elevernas kunskaper sätts ofta olika typer av intensivinsatser in. Exempel som framkommer är att elever utifrån resultatet av bedömningsstödet delas in i grupper och tillsammans med speciallärare/förstelärare tränar läsning i grupp i sex veckor. Detta beskrivs i intervjuer vara ett sätt att arbeta prioriterat med språkutveckling. I elevintervjuer framkommer också att man kan få intensivträning i ett specifikt ämne när så behövs.

I intervjuer med rektorer och skolpersonal beskrivs att det alltid testas flera olika typer av extra anpassningar för att stötta eleven. Om de extra anpassningarna trots detta inte har avsedd effekt lyfter lärare ärendet till elevhälsoteamet. Antingen kan ytterligare extra anpassningar prövas eller så fattas beslut om att en pedagogisk utredning ska genomföras.

Det betonas att den pedagogiska utredningen ska genomföras av läraren, som är den som är närmast eleven, med stöd av elevhälsans personal. Den pedagogiska utredningen leder oftast fram till att eleven är i behov av särskilt stöd och att ett åtgärdsprogram därmed tas fram. Det särskilda stödet kan exempelvis bestå av att eleven får undervisning av speciallärare individuellt eller i mindre grupp. Den pedagogiska utredningen och åtgärdsprogrammet ska dokumenteras i skolplattformen.

Det uppges vara ett utvecklingsområde på vissa av skolorna att hitta tydligare former och ansvarsfördelning gällande uppföljning av extra anpassningar och åtgärdsprogram. Insatserna beskrivs utvärderas löpande av personalen runt eleven i behov av stöd, men struktur för att uppdatera dokumentation och formell återkoppling kan behöva utvecklas för att säkerställa att de insatser som görs är så träffsäkra som möjligt.

I intervjuer framkommer att många elever är i behov av extra anpassningar. Det beskrivs vara ett tydligt fokus på att löpande

utveckla ledning och stimulans i klassrummet, som också kan beskrivas som generella anpassningar som gynnar alla elever. Samtliga intervjuade lyfter exemplet med bildstöd som innebär att vad som händer under en lektion och skoldag tydliggörs med bilder. Detta kan ses som extra anpassning men används på flertalet skolor som en generell anpassning för hela klassen.

### *Resurser och förutsättningar*

De intervjuade rektorerna beskriver att de generellt sett har gott om ekonomiska resurser. Skolor med högt socioekonomiskt index, vilket innebär en hög strukturersättning, beskrivs lägga mycket tid på att planera hur resurserna bäst ska nyttjas. Mycket personal medför även ett stort arbete med schemaläggning för att löpande säkerställa att de personella resurserna finns där de bäst behövs. På någon av de intervjuade skolorna har personalresurs tillförts till respektive arbetslag och arbetslaget kan styra användningen av resursen utifrån aktuella behov. På övriga intervjuade skolor är det rektor som styr hur resurserna kan omfördelas inom skolan. Vid flera intervjuer framförs att det under året funnits svårigheter att hålla fast i den tänkta organiseringen av verksamheten, då covid-19 medfört stor sjukfrånvaro hos personalen och därmed medfört behov av daglig justering av hur personalresurserna används.

I arbetet med att möta elevernas behov av extra anpassningar och särskilt stöd lyfts kompetensbrist och lokalbrist fram som försvårande faktorer.

I intervjuer beskrivs att det i huvudsak finns behöriga lärare som ansvarar för undervisningen. Det uppges vara svårare att hitta behöriga lärare inom fritidshemsverksamheten. Då fritidshemmets personal ofta fungerar som resurs i klasserna under skoldagen, försvåras möjligheterna till att dela upp klassen i mindre grupper om den aktuella resursen saknar adekvat utbildning. Det beskrivs också vara svårt att på vissa håll rekrytera speciallärare och specialpedagoger. Det får till följd att mindre undervisningsgrupper som vissa elever är i behov av inte kan bemannas. Samtliga intervjuade skolor har dock behöriga speciallärare och specialpedagoger, tillgången till elevhälsans personal beskrivs generellt som god.

Skolorna lyfter fram att begränsad tillgång till mindre rum/grupprum försvårar arbetet i mindre grupper eller att på tu man hand undervisa elever. Det resulterar i att undervisning ibland får hållas i korridoren. Skolorna ser löpande över hur lokalerna bäst utnyttjas och skapar bokningssystem för de rum som finns.

På de skolor där hjälpmedel såsom stressbollar och pennstöd finns lättillgängligt beskrivs detta vara en framgångsfaktor. På de skolor som behöver beställa sådana hjälpmedel när behov uppstår upplevs fördröjningen med en beställning vara en nackdel.

Det tekniska hjälpmedel som finns, i form av appar och andra program, uppges i intervjuer med rektorer och skolpersonal fungera bra och vara en del av det samlade stöd som ges till elever. Det kan samtidigt vara utmanande för personalen att hålla sig uppdaterad om appar/program som finns tillgängliga, och hur dessa kan användas på ett optimalt sätt.

Det framkommer att skolorna aktivt planerar för och diskuterar elevers behov av mindre undervisningsgrupper. Stadens gemensamma CSI-grupper upplevs svårtillgängliga, vilket resulterar i att rektor och lärare behöver ordna mindre grupper på skolan. Detta är en svårighet utifrån ovan beskrivna brist på kompetent personal. Vid intervjuer framkommer att en annan grupp där det finns behov av alternativa lösningar är nyanlända elever som inte har någon skolbakgrund alls. För dessa elever kan det vara svårt att börja i förberedelseklass eller i vanlig klass direkt efter den centrala mottagningsprocessen vid Start Stockholm.

### **3.3.2 Slutsatser**

Vår slutsats är att de granskade skolorna genomgående arbetar aktivt med extra anpassningar och särskilt stöd för att på så sätt öka elevernas möjligheter att nå de nationella kunskapsmålen. Elevehälsan har en viktig roll i detta arbete.

Vår uppfattning är att skolorna har en pågående diskussion om hur stödinsatser kan sättas in både på klass- och individnivå. Generella anpassningar används i relativt stor utsträckning då de gynnar många elevers lärandemiljö. Eleverna uppger att de i första hand får hjälp i klassrummet. Vi anser att rektorerna på de skolor som granskats uppvisar ett lösningsfokuserat arbetssätt.

Det finns en genomarbetad struktur för arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd för elever där ansvaret för extra anpassningar och pedagogisk utredning tydligt ligger hos klassläraren/ämnesläraren medan arbetet med åtgärdsprogram hanteras av specialpedagog och rektor. Specialpedagogen har en mycket viktig roll i detta arbete.

Det framkommer ett behov av att hitta tydligare former för uppföljning av extra anpassningar och särskilt stöd på skolorna.

Detta ser vi som ett utvecklingsområde.

Det finns en central hantering av CSI-grupperna (centrala grupper med särskilda inriktningar) vilket ökar möjligheterna till en likvärdig bedömning av vilka elever som behöver dessa platser bäst.

Extra anpassningar och särskilt stöd kommer alltid att behövas så länge det finns elever som har svårigheter att nå kunskapsmålen. Vi har i granskningen identifierat några områden som vi anser kan medföra att stöd inte kan ges på bästa sätt till dessa elever:

- Brist på grupprum som medför att undervisning ibland sker i korridorer och i stora grupperingar fastän det finns personella resurser att dela de större elevgrupperna i mindre grupper.
- Bristande specialkompetens hos personal som begränsar val av organisering, exempelvis avseende att kunna ha lokala SU-grupper.
- CSI-grupperna upplevs inte som åtkomliga/tillgängliga av skolorna. Beslut om att utveckla organisationen för de särskilda undervisningsgrupperna har fattats.
- Svårt att hitta rätt nivå för organisering av nyanlända som inte har tidigare skolbakgrund.

### **3.4 Lovskola**

Skollagens definition av lovskola är undervisning inom grundskolan som anordnas enligt skollagen under lov, under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever.

Enligt skollagen 10 kap 23 a och 23 b §§ är huvudmannen skyldig att erbjuda lovskola för elever som har avslutat åk 8 och som riskerar att i nästa årskurs inte nå kunskapskraven för betyget E i ett eller flera ämnen, och för elever som har avslutat åk 9 utan att ha uppnått behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Alla elever som efter årskurs 8 eller 9 uppfyller förutsättningarna för att erbjudas lovskola ska erbjudas detta. Det är inte möjligt att exempelvis prioritera elever som skolan bedömer har störst möjlighet att nå kunskapskraven. Lovskolan ska anordnas i juni och uppgå till sammanlagt minst 50 timmar.

Enligt skollagen 10 kap 23 c § får lovskolans verksamhet omfatta högst åtta timmar per dag och får inte förläggas till lördagar, söndagar eller helgdagar. Lovskolan får avbrytas om syftet med undervisningen uppnås på kortare tid.

Huvudmannen kan också anordna avräkningsbar lovskola under andra månader än juni. Det innebär att lovskola kan anordnas exempelvis under påsklovet i syfte att räkna av från den tid som huvudmannen måste erbjuda obligatoriskt anordnad lovskola i juni. Därtill kan huvudmannen frivilligt välja att anordna annan lovskola för elever, vilket inte regleras i skollagen.

### **3.4.1 Iakttagelser**

#### **3.4.1.1 Huvudmannanivå**

I intervjuer med rektorer och förvaltning framkommer att Stockholms stad sedan flera år tillbaka har beslutat att utöver den obligatoriska lovskolan, erbjuda lovskola även till elever i årskurserna 4 till 7 som inte bedöms nå kunskapsmålen i ett eller flera ämnen. Det framförs i intervjuer att alla skolenheter måste erbjuda lovskola, men att skolor kan gå samman för att anordna lovskola. Vi har i granskningen inte kunnat verifiera mot ursprungsbeslutet när detta beslut fattades och av vem, däremot har informationen framgått i stadens budget och nämndens verksamhetsplan under de senaste åren.

Vi har i granskningen tagit del av en sammanställd lista över 77 skolor (som sökt statliga medel för lovskola) och senast antal aktuella elever i lovskola för dessa skolor. Enligt uppgifter från förvaltningen framkommer att det inte är alla skolor som anordnar lovskola utan att det sker en samverkan mellan skolorna. Förvaltningen uppger att endast de skolor som anordnar lovskola rapporterar in statistik till förvaltningen.

Enligt listan varierar antalet elever i lovskola från fem elever till 132 elever per anordnande skola. Totalt omfattas 3092 elever av lovskolan enligt listan. Då listan endast omfattar skolor som sökt statliga medel för lovskola redovisar den inte alla elever som deltagit i lovskola.

#### **3.4.1.2 Skolnivå**

I intervjuer med rektorer framkommer att lovskola förekommer på de granskade skolorna. Det beskrivs variera vilka lov som lovskola hålls på och vilka årskurser som erbjuds. Exempelvis framkommer att den senaste sommarens lovskola på en skola fokuserade på åk 6 och åk 9. Skolorna uppger att det inte är en brist på lärare till lovskolorna. Intervjuade elever i de äldre skolåren känner till lovskolan även om de själva inte har deltagit i den.



Lovskola ses av intervjuade rektorer och personal generellt inte som en avgörande insats för ökad måluppfyllelse. Lovskola på sommarlovet kan ha en god effekt för de elever som ligger nära att få godkänt i något ämne eller för de elever som missat ett visst avsnitt i något ämne under året. Det framförs att det sällan är de elever som skulle behöva lovskolan mest som deltar. Inte heller beskrivs lovskolan ha en betydande effekt för de elever som har långt kvar till att uppnå kunskapskraven. För dem är några dagar i lovskola inte tillräckligt.

Vid flera intervjuer betonas betydelsen av att eleverna får tillfälle att återhämta sig på de kortare loven. Att anordna lovskola exempelvis hela sportlovet anses inte gynna eleverna. Det framförs även att de resurser som läggs på lovskolan med fördel skulle kunna spridas ut under läsåret och på så sätt kunna ge en större effekt. Som exempel lyfts att de elever som är i behov av stöd, och därtill mindre grupper och lugnare miljö, med fördel skulle kunna erbjudas några veckors möjlighet till kvällsundervisning eller undervisning ett par timmar på lördagar istället för lovskolan. Olika former av löpande extra stöd under terminen betraktas generellt som mer effektivt än lovskola.

### **3.4.2 Slutsatser**

Vår slutsats är att lovskola anordnas på de granskade skolorna. Vi anser dock att styrningen avseende den utökade lovskola som Stockholms stad har beslutat om inte är helt känd på skolorna.

Lovskola uppges vid intervjuer bedrivas på de fyra granskade skolorna. Skolorna är väl medvetna om skollagens bestämmelser avseende lovskola.

Stockholms stad har utökat uppdraget vad gäller vilka skolår som lovskolan omfattar. Vi har dock inte kunnat ta del av hur beslutet är utformat och vet därför inte om skolorna ska eller kan erbjuda lovskola i den utökade omfattningen. Detta anser vi skapar en osäkerhet i styrningen.

Vid intervjuer med representanter från de utvalda skolorna framförs att de ställer sig frågande till om den utökade lovskolan ger tillräcklig utdelning för elevernas utveckling jämfört med om resurserna använts på annat sätt i undervisningen.

Uppföljning av lovskola är inkluderad i uppföljningen av elevernas resultat på skolenheten.

## 3.5 Utbildningsnämndens uppföljning

### 3.5.1 Iakttagelser

Nämndens uppföljning av garantin för tidiga stödinsatser, extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskolan sker inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet i verksamhetsplan, tertialrapport 2 och verksamhetsberättelse. Utöver det som redovisas nedan har vi i intervjuer fått information om att nämnden ibland efter avslutat sammanträde har ett temamöte. På ett sådant möte kan information ges eller utbildningsinsatser genomföras. I intervju framkommer att situationen på Järvafältet nyligen har diskuterats på ett temamöte. Varken detta eller andra temamöten finns dokumenterade i nämndens protokoll eller på annat sätt.

*Verksamhetsberättelse 2019 för utbildningsnämnden*, behandlad av nämnden 2020-02-06, innehåller resultat och analys för nämndmålet 1.3.1 *Alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning*. Utbildningsnämnden bedömer att nämndmålet delvis uppfylls. Sammanfattande motivering till bedömningen saknas i verksamhetsberättelsen.

Under rubriken *Ökad likvärdighet i stadens skolor* beskrivs att det pågår ett arbete att försöka skapa mer heterogena elevsammansättningar i skolorna. Därtill framgår av verksamhetsberättelsen att statsbidraget för likvärdig skola använts till satsningar i uppbyggandet av kungömsamma särskilda undervisningsgrupper.

Under rubriken *Måluppfyllelse i den kommunala grund- och grundsärskolan* och *Arbete att nå målen i den kommunala grundskolan* redovisas sammanfattande resultat och analys för åk 6 och 9, med hänvisningar till uppdelad statistik för flickor och pojkar samt utifrån socioekonomiska förutsättningar.

Förvaltningen räknar ut ett förväntat värde för en skolas resultat utifrån skolans socioekonomiska förutsättningar. Det framkommer att bland annat att ungefär hälften av skolorna mellan 2017 och 2019 växlar mellan att över- och underprestera i åk 9 jämfört med index. Stadens skolor indelas i fyra kvartiler beroende på socioekonomi, där kvartil 1 har mest gynnsamma socioekonomiska förutsättningar och kvartil 4 har minst gynnsamma förutsättningar. Skolorna i kvartil 4 har utifrån sina förutsättningar presterat på en högre nivå än skolorna i kvartil 1 de senaste tre åren, även om de 2019 underpresterade något.

Vidare beskrivs att förvaltningen under året har genomfört följande riktade insatser:

- analysstöd till tio grundskolor när det gäller resultat, systematiskt kvalitetsarbete och uppföljning av olika satsningar.
- en riktad utvärdering av undervisning och lärande som omfattade åtta kommunala grundskolor.
- en tematisk utvärdering av 23 grundskolors (samtliga i Bromma och Skärholmen) arbete med trygghet och studiero.
- sex heldagar med en introduktion till Läsa Skriva Räkna – en garanti för tidiga stödinsatser samt Hitta matematiken och Hitta språket.

Verksamhetsberättelsen innehåller ett separat avsnitt om arbetet med elever i behov av stöd. Det framkommer att det pågår ett arbete med att utveckla ett gemensamt ramverk för de kommunövergripande särskilda undervisningsgrupperna och utvecklingen av kompetensnav inom exempelvis hörselnedsättning. Det finns även ett avsnitt om arbetet med lovskola och läxhjälp där statistiken för året redovisas.

Till verksamhetsberättelsen följer även en bilaga *Kvalitetsarbete samt vissa resultat i den kommunala grundskolan 2019*. I bilagan återfinnas resultat och analys från verksamhetsberättelsen samt bland annat utökad redovisning av resultat per kvartil och uppdelat i flickor och pojkar. Bilagan innehåller fördjupade resonemang kring åtgärder och utvecklingsområden. Därtill redovisas tabell med resultat från alla stadens skolor som hade fler än 20 elever i årskurs 9 samt en motsvarande tabell exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund.

I *Tertialrapport 2 2020 för utbildningsnämnden*, behandlad av nämnden 2020-09-24 bedöms nämndmålet *Alla elever utvecklas och når målen för sin utbildning*, som delvis uppfyllt. Övergripande resultat och analys redovisas för åk 6 och 9 och resultat i förhållande till socioekonomiskt index<sup>5</sup> samt skillnader mellan flickor och pojkar. Det redovisas även en övergripande analys gällande grundskolan. I tertialrapport 2 redovisas att det finns fyra prioriterade områden för 2020:

- elevhälsa,

---

<sup>5</sup> Socioekonomiskt index beräknas på följande bakgrundsvariabler: invandringsår, vårdnadshavarens utbildningsnivå, om vårdnadshavarna uppbär ekonomiskt bistånd, om eleven bor med en eller båda vårdnadshavarna, vårdnadshavarnas inkomst, skolmiljö och boendemiljö.

- nyanlända och flerspråkiga elever,
- fritidshemmet och
- digitalisering som ett verktyg för att utveckla lärandet.

I tertialrapport 2 redovisas analys för de tre första områdena ovan, samt för fysisk aktivitet under skoldagen och skolutveckling på Järvaområdet.

#### *Uppföljning specifikt av lovskola*

I tertialrapport 2 framkommer att det under sportlovet arrangerades lovskola på 31 skolor och att 696 elever deltog. Under påsklovet arrangerade 14 skolor lovskola och 272 elever deltog.

I tertialrapporten görs analysen att den pågående pandemin har lett till att fler skolor har arrangerat sommarlovsskola jämfört med tidigare år. 71 skolor arrangerade sommarlovsskola, att jämföra med 39 skolor 2019. I sommarlovsskolan deltog drygt 2 000 grundskoleelever från årskurs 4-9, jämfört med ungefär hälften så många elever år 2019.

Samtliga ämnen uppges i tertialrapporten vara representerade på lovskolorna men matematik, svenska och svenska som andraspråk är de ämnen som de flesta eleverna läser in. Engelska samt idrott och hälsa följer därefter.

### **3.5.2 Slutsatser**

Vår slutsats är att utbildningsnämnden delvis följer upp garantin för tidiga stödsatser, hur arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd samt lovskolan fungerar på skolenheterna i den formella återrapporteringen till nämnden genom verksamhetsberättelse med kvalitetsbilaga samt tertialrapport 2. Dessa dokument har en tydlig struktur och ger en bra bild av den samlade verksamheten.

Uppföljningen fokuserar på skolans övergripande uppdrag avseende elevernas måluppfyllelse och någon specifik uppföljning görs ej för de olika kompensatoriska insatserna.

Utbildningsnämnden har enligt skollagen ett uppdrag att som huvudman systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmannanivå. Detta ställer krav på att nämnden har kunskap om hur skolenheternas förutsättningar och resultat varierar. I kvalitetsbilagan till verksamhetsberättelsen får nämnden del av en samlad redovisning som visar på nyanser och på olika skolors och elevgruppers resultat. Det är enda gången under året som nämnden får del av denna information. Vi anser att nämnden som helhet behöver få information om variationer mellan skolenheter och elevgrupper vad gäller förutsättningar och resultat

mer än en gång om året. Detta för att nämnden vid behov ska kunna vidta åtgärder för att kontinuerligt kunna utveckla verksamheten i sin roll som huvudman.

Granskningen visar att förvaltningen löpande analyserar verksamheten och elevernas måluppfyllelse samt vidtar åtgärder. Förvaltningen tar även fram information och underlag som delges nämndens ordförande och gruppleddare, men inte hela nämnden. Exempel på detta är information om förskoleklass och arbetet med läsa-skriva-räkna-garantin samt information om förvaltningens strategi för elevhälsans insatser. Vi anser att informationen med fördel kan göras tillgänglig för hela utbildningsnämnden, då alla nämndledamöter har ett lika stort ansvar för nämndens uppdrag.

Vi noterar att de prioriterade områden som lyfts i nämndens verksamhetsplan 2020 inte helt överensstämmer med de prioriterade områden som lyfts i nämndens tertiärrapport 2. I verksamhetsplanen återfinns ”systematiskt kvalitetsarbete”. Detta finns inte med i tertiärrapporten. Vi noterar att områdena ”Fysisk aktivitet under skoldagen” och ”Skolutveckling på Järvaområdet” har tillkommit i tertiärrapport 2.

I anslutning till nämndens sammanträden genomförs ibland temamöten. Dessa kan ses som en information till nämnden men vi anser att informationen behöver dokumenteras.

## **3.6 Utbildningsnämndens beslut om åtgärder**

### **3.6.1 Iakttagelser**

Utbildningsnämndens verksamhetsplan (som redovisats för i avsnitt 3.1) tydliggör nämndens inriktning på utbildningsverksamheten och prioriterade områden.

Nedan följer nämndbeslut från de senaste åren som påverkar verksamheten idag och har bäring på det granskade området.

*Strategi för utveckling av arbetet med elever i behov av särskilt stöd i Stockholms kommunala grundskolor, 2018-06-14, § 17*

Strategin tydliggör vilka insatser som behövs för att stödja stadens kommunala grundskolor. Det handlade om en utvidgning gällande CSI-gruppernas kapacitet och geografiska spridning och utvidgningen planerades till F-9-skolor. Strategin innebar exempelvis också att kompetensnav kring olika funktionsvariationer

införs samt att centrala nätverk för elevhälsans alla professioner skapas. I intervju med förvaltningsledning framkommer att samtliga åtgärder har vidtagits i enlighet med strategin. Det betonas i intervju att arbetet inte betraktas som klart, utan att det sker ett löpande utvecklingsarbetet på området.

*Kvalitetsprogram för elevhälsoarbetet, 2016-12-15, § 16.*

I kvalitetsprogrammet framkommer att syftet med dokumentet är att säkra alla elevers rätt till en likvärdig utbildning i en god miljö som främjar lärande, utveckling och god hälsa. Programmet redogör för elevhälsoarbetets utgångspunkter, mål och uppdrag samt ansvarsfördelning på skolan och inom elevhälsoteamet utifrån skollag, läroplan, allmänna råd och stadens organisation. Därefter följer genomgång av ledningssystem och olika kvalitetssystem.

*Pilotprojekt med lönetillägg, 2019-10-24, § 8*

Utbildningsförvaltningen genomförde mars 2018 till sista december 2019 ett pilotprojekt med lönetillägg för lärare på två skolor med högt socioekonomiskt index. Detta skedde på uppdrag av nämnden. Syftet var att utreda om lönetillägget bidrog till ett ökat söktryck vid rekrytering. Resultatet presenterades för nämnden i oktober 2019 och visade att söktrycket hade ökat. Det möjliggjorde för skolorna att i högre utsträckning anställa kvalificerad personal, vilket i sin tur gett en högre legitimationsgrad.

*Översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd, 2020-06-17, § 8.*

Utifrån genomförd översyn av tilläggsbelopp och verksamhetsstöd beslutade nämnden att uppdra åt förvaltningen att utforma ett införandeprojekt, inklusive gemensamma rutiner och anvisningar, för den verksamhetsmodell som föreslås i ärendet avseende elever i behov av omfattande särskilt stöd i kommunala skolor.

Översynen resulterade i ett förslag om en ny organisation (verksamhetsmodell) för den kommunala skolverksamheten utifrån följande:

- Att alla skolor vid behov kan och ska ha särskilda undervisningsgrupper.
- Att det i varje stadsdelsområde finns en eller flera regionala grupper (RSI) för elever med omfattande behov av särskilt stöd.
- Att det därutöver finns ett antal övergripande högspecialiserade centrala grupper (CSI) med hög kompetensnivå för elever vars behov inte kan mötas i mer lokala grupper.

- Att ett införandeprojekt startas inom vilket nödvändiga steg mot ett införande kan tas.

Vidare uppdrogs åt förvaltningen att utveckla handläggningen av tilläggsbelopp i enlighet med rekommendationerna från den externa granskning som genomförts.

### **3.6.2 Slutsatser**

Vår slutsats är att utbildningsnämnden vidtar åtgärder för att stärka arbetet med det kompensatoriska uppdraget både i sin verksamhetsplan samt i enskilda nämndbeslut.

Granskningen visar att verksamhetsplanen är ett dokument där nämnden tydliggör de insatser som behöver vidtas för att skapa förutsättningar för en ökad måluppfyllelse.

Det finns därutöver vissa andra beslut som berör granskningsområdet (exempelvis lönetillägg för att förbättra möjligheten till kompensationsförsörjning på vissa skolor, utredning av verksamhetsstöd och organisering av särskilda undervisningsgrupper).

Ett viktigt underlag inför utformning av verksamhetsplanen är tertiärrapport 2 och det som framkommer i grundskoleavdelningens samlade analys utifrån genomförda resultatdialoger. Detta tillsammans med de politiska inriktningar som kommer från kommunfullmäktige och utbildningsnämnden formar nämndens verksamhetsplan som sedan operationaliseras i skolornas verksamhetsplaner. Dessa arbetsprocesser leder till att eventuella generella eller strukturella brister i det kompensatoriska arbetet kommer nämnden till del och vi anser att nämnden, utifrån de beslut vi tagit del av ovan, vidtar aktiva åtgärder för att främja elevernas måluppfyllelse.

## **4. Samlad bedömning och rekommendationer**

Den genomförda granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden säkerställer att det finns förutsättningar för samtliga elever i grundskolan att nå målen med utbildningen.

Med förutsättningar menas att undervisningen är organiserad på ett ändamålsenligt sätt utifrån ekonomiska, personella, lokalmässiga

och tekniska/digitala förutsättningar så att samtliga elever i grundskolan ska nå målen med utbildningen.

**Vår samlade bedömning är att utbildningsnämnden har ett tydligt fokus på att skapa förutsättningar för en mer likvärdig grundskola och för att kompensatoriska insatser ska ske.**

Dock har granskningen identifierad några utvecklingsområden när det gäller arbetet med extra anpassning. Detta avser lokaler, brist på specialkompetens och tillgång till CSI-grupper.

Utbildningsnämnden har ett ansvar för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för grundskolan att bedriva sitt kompensatoriska uppdrag. Granskningen visar att utbildningsnämnden har ett fokus på elevernas måluppfyllelse och att nämnden lyckats relativt väl i att skapa goda förutsättningar för arbetet i grundskolorna.

Samtidigt brister måluppfyllelsen avseende de nationella kunskapsmålen. Elevernas måluppfyllelse avseende de nationella kunskapsmålen är högre än snittet för riket men det finns stora skillnader i måluppfyllelse mellan olika elevgrupper i staden. Nämnden är medveten om dessa brister och skillnader och granskningen visar att åtgärder löpande vidtas för att försöka förbättra förutsättningarna. Respektive grundskola har dock att verka i sitt lokala sammanhang och påverkas av den problematik som finns med bostadssegregation och elevers bristande tillgång till svenska språket i sin vardag. Dessa försvårande förutsättningar har utbildningsnämnden svårt att ensam kunna kompensera för. De behöver hanteras på en mer kommunövergripande nivå.

Granskningen visar att svårigheter att rekrytera utbildad personal (exempelvis specialpedagoger) tillsammans med bristande tillgång till grupprum kan påverka rektors möjlighet att organisera verksamheten på bästa sätt för att kunna möta alla elevers behov.

Vi bedömer att utbildningsnämnden som helhet (inte bara gruppledarna) bör bli mer aktiv vad gäller att efterfråga information om förutsättningar och resultat för skolorna och hur dessa varierar mellan skolorna. På så sätt skaffar sig nämnden bättre förutsättningar för att kunna ta sitt ansvar som huvudman för grundskolan.

Utifrån redovisade iakttagelser, analys och bedömningar lämnas följande rekommendationer till utbildningsnämnden:



- Utbildningsnämnden bör förtydliga styrningen och uppföljningen avseende lovskolan genom att tydliggöra målgrupp och vilka förväntningar som finns på skolenheterna.
- För att utbildningsnämnden vid behov ska kunna vidta åtgärder för att kontinuerligt utveckla verksamheten i sin roll som huvudman behöver nämnden säkerställa att den får information om variationer mellan skolenheter och elevgrupper vad gäller förutsättningar och resultat mer än en gång om året.