

Granskning av verksamhetsåret 2022

Stadsrevisionen har avslutat granskningen av nämnden avseende verksamhetsåret 2022. Våra iakttagelser och bedömningar samt den kritik och de rekommendationer vi lämnar framgår av revisionsredogörelsen och revisionsberättelsen som bifogas.

Granskningen av nämnden visar på allvarliga brister vad gäller grundsärskolan. Mot bakgrund av de brister vi funnit i denna del av verksamheten riktar vi därför kritik mot nämnden i form av en *anmärkning*.¹

Enligt kommunallagen är det kommunfullmäktige som fattar beslut i ansvarsfrågan. När revisorerna riktar anmärkning mot en nämnd ska kommunfullmäktige inhämta förklaring från berörd nämnd före sitt beslut. Stadsrevisionen vill bereda nämnden tillfälle att yttra sig till kommunfullmäktige med anledning av den anmärkning som riktas mot nämnden, inför kommunfullmäktiges ansvarsprövning. Nämnden ombeds därför att lämna sitt yttrande som kommer att bifogas revisorernas revisionsberättelse när denna överlämnas till kommunfullmäktige. Nämnden ska skicka sitt yttrande till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 4 april.

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av det vi har kommit fram till i revisionsredogörelsen och revisionsberättelsen. Vi vill därför ha ett yttrande från nämnden, som endast överlämnas till stadsrevisionen. Av yttrandet ska framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra med anledning av våra rekommendationer och vår kritik. Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 21 juni 2023.

Göteborg den 21 mars 2023

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Bengt Bivall
ordförande

Cecilia Bokenstrand
revisionsdirektör

¹ Tre av revisorsgruppens ledamöter gör en annan bedömning och nöjer sig med att lämna en lägre grad av kritik, nämligen en *erinran*.



Revisionsberättelse 2022 för grundskolenämnden

Vi, revisorer utsedda av kommunfullmäktige i Göteborgs Stad, har granskat nämndens verksamhet under 2022. Granskningen har utförts av sakkunniga som biträder revisorerna.

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ansvarar också för att det finns tillräcklig intern kontroll. Revisorernas uppdrag är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente. Granskningen har haft den omfattning och inriktning samt givit de resultat som redovisas i bilagd redogörelse.

Granskningen av nämnden visar på omfattande brister inom grundsärskolan. Alla elever hade inte fått den undervisning och det stöd de har rätt till. Vi fann också stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper. Vi bedömer att bristerna är både väsentliga och allvarliga. Nämnden har inte säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och nämnden har därmed brustit i sin interna styrning och kontroll av skolformen. Mot bakgrund av de brister vi funnit riktar vi kritik mot nämnden i form av en *anmärkning*.

I övrigt bedömer vi att nämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Vi bedömer att nämndens ekonomiska resultat i allt väsentligt är rättvisande.

Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi tillstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för nämnden.

Vi åberopar bifogad redogörelse.

Göteborg den 21 mars 2023

Bilaga:

Revisionsredogörelse för grundskolenämnden 2022

Revisionsberättelse 2022 för grundskolenämnden

Vi, revisorer utsedda av kommunfullmäktige i Göteborgs Stad, har granskat nämndens verksamhet under 2022. Granskningen har utförts av sakkunniga som biträder revisorerna.

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt gällande mål, beslut och riktlinjer samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ansvarar också för att det finns tillräcklig intern kontroll. Revisorernas uppdrag är att granska verksamhet, intern kontroll och räkenskaper samt att pröva om verksamheten bedrivits enligt fullmäktiges uppdrag och mål samt de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten.

Granskningen har utförts enligt kommunallagen, god revisionssed i kommunal verksamhet och kommunens revisionsreglemente. Granskningen har haft den omfattning och inriktning samt givit de resultat som redovisas i bilagd redogörelse.

Granskningen av nämnden visar på brister inom grundsärskolan. Vår bedömning är att bristerna är allvarliga. Vi riktar kritik till nämnden i form av en *erinran*. Erinran är en mildare form av revisionskritik än anmärkning.

I övrigt bedömer vi att nämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Vi bedömer att nämndens ekonomiska resultat i allt väsentligt är rättvisande.

Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi tillstyrker att fullmäktige beviljar ansvarsfrihet för nämnden.

Vi åberopar bifogad redogörelse.

Göteborg den 21 mars 2023

Hans-Göran Gustafsson

Bernt Helin

Tore Svensson

Bilaga:

Revisionsredogörelse för grundskolenämnden 2022



Grundskolenämnden

– granskning av verksamhetsåret 2022

2023-03-21

Så kommunicerar vi våra granskningar

Varje år publicerar stadsrevisionen i Göteborgs Stad sina granskningsresultat på följande sätt:

Publikation	Innehåll
Revisionsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av nämnderna. I redogörelserna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Revisionsberättelse	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse per nämnd. I berättelserna uttalar de sig om nämndernas verksamhet har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.
Granskningsredogörelse	Här presenterar stadsrevisionen granskningen av bolagen. I redogörelserna framgår iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Granskningsrapport	Lekmannarevisorerna upprättar en granskningsrapport per bolag. I rapporterna uttalar sig lekmannarevisorerna om bolagen har skötts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt samt om bolagets interna kontroll har varit tillräcklig.
Revisionsrapport	Här presenterar stadsrevisionen särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och/eller bolag – så kallade projektgranskningar. I rapporterna framgår revisorernas iakttagelser, bedömningar och rekommendationer, i syfte att förbättra verksamheterna.
Rapportsammandrag	I rapportsammandragen sammanfattar stadsrevisionen sina revisionsrapporter.
Revisionsberättelse för Göteborgs Stad	Revisorerna upprättar en revisionsberättelse som omfattar kommunens samlade verksamhet. Berättelsen innehåller uttalanden i ansvarsfrågan samt uttalanden om Göteborgs Stads årsredovisning och resultat.
Årsredogörelse	Årsredogörelsen upprättas av stadsrevisionen och innehåller en beskrivning och sammanfattning av de genomförda granskningarna under året.

Mars 2022

Titel: Grundskolenämnden – granskning av verksamhetsåret 2022

Diarienummer: 0187/22

Stadsrevisionen i Göteborgs Stad

Yrkesrevisor: Ulrika Foss Rudbeck

www.goteborg.se/stadsrevisionen

Innehåll

1	Sammanfattning	5
1.1	Bedömning	5
1.2	Sammanställning av rekommendationer	8
2	Grundläggande granskning	10
2.1	Bedömning	10
2.2	Iakttagelser	11
3	Granskning av garanterad undervisningstid	13
3.1	Bedömning	14
3.2	Iakttagelser	15
4	Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning	19
5	Granskning av konsultanvändning	21
6	Granskning av informationssäkerhet	21
7	Granskning av räkenskaper och bokslut	22
7.1	Översiktlig granskning av delårsrapport	22
7.2	Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner	23
7.3	Granskning av årsbokslut	23
8	Uppföljning av tidigare granskning	24
8.1	Uppföljning av nämndens hantering av utbetalning av bidrag till Föreningen Framstegsskolan	24
8.2	Uppföljning av rutiner för utdrag ur belastningsregister	25
8.3	Uppföljning av krisberedskap	27
8.4	Uppföljning av intern kontroll i redovisningsrutiner	27
8.5	Uppföljning av årsbokslut	28
9	Stadsrevisionens uppdrag och rapportering	30
10	Språkbruk och revisionsstermer	30

1 Sammanfattning

Nämnden ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och enligt de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt. Nämnden ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Revisorernas uppdrag är att granska räkenskaper, verksamhet och intern kontroll för verksamheten.

Granskningen av nämndens verksamhet omfattar en grundläggande del, som är en översiktlig granskning av nämndens ledning och styrning samt interna kontroll, flera fördjupningar samt uppföljning av tidigare års granskning.

Granskningen av nämndens räkenskaper och bokslut omfattar en översiktlig granskning av delårsrapport, granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner, samt granskning av årsbokslut.

Vi redovisar våra granskningar genom att först beskriva stadsrevisionens bedömningar. Därefter redogör vi för våra iakttagelser.

1.1 Bedömning

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att nämnden inte säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Det gör att vi i år riktar kritik mot grundskolenämnden i form av en anmärkning.¹ Utöver grundsärskolan har vi granskat flera andra delar av nämndens verksamhet. Granskningen visar att det finns delar som fungerar tillfredsställande men att det även finns delar av verksamheten som behöver förbättras. Därför lämnar vi rekommendationer till nämnden.

1.1.1 Kritik i form av en anmärkning för brister inom grundsärskolan

I granskningen av nämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning identifierade vi omfattande och allvarliga brister i grundsärskolan.² Alla elever hade inte fått den undervisning och det stöd de har rätt till. Vi fann stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper vilket vi menar riskerar att äventyra elevernas rättssäkerhet. Kunskapsresultaten följdes inte heller upp i tillräcklig utsträckning.

Även i granskningen av nämndens arbete med att säkerställa att eleverna får minst den garanterade undervisningstiden var det i grundsärskolan som vi

¹ Tre av revisorsgruppens ledamöter gör en annan bedömning och nöjer sig med att lämna en lägre grad av kritik, nämligen en *erinran*.

² Se rapporten *Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning*, dnr 0221/22. Antagen i revisorsgruppen 2022-12-13.

identifierade störst brister. Detta bekräftar vår bedömning av att det finns allvarliga brister inom grundsärskolan.

Att bedriva grundsärskola tillhör nämndens grunduppdrag. Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att nämnden inte har säkerställt att grundsärskolan bedrivs på ett ändamålsenligt sätt eftersom skolförfattningarnas bestämmelser för skolformen inte har följts fullt ut. Nämnden har därmed brustit i sin interna styrning och kontroll av skolformen.

Vi bedömer att bristerna inom grundsärskolan är både väsentliga och allvarliga. Detta särskilt med tanke på att eleverna tillhör en redan utsatt målgrupp som inte har samma förutsättningar som andra i samhället att hävda sina rättigheter. Konsekvenserna av detta har lett till att eleverna inte fått den utbildning de har rätt till. Det riskerar också att skada förtroendet för Göteborgs Stad.

Vi noterar dock att det pågår olika utvecklingsprojekt inom grundsärskolan. Nämnden har också beslutat om principer för en ny skolenhetsorganisation där målet är att kvaliteten, likvärdigheten och rättssäkerheten ska öka.

1.1.2 Granskning av andra delar av nämndens verksamhet

Utöver grundsärskolan har vi granskat flera andra delar av nämndens verksamhet. Nedan redogör vi kort för respektive område. Därefter följer en tabell med de rekommendationer vi lämnar.

- **Grundläggande granskning:** Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. I år har vi även gjort en fördjupning av nämndens ansvar och arbetssätt. Granskningen visar på förbättringsområden. Vi lämnar därför en rekommendation till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Granskning av garanterad undervisningstid:** Granskningen syftar till att bedöma om nämnden säkerställer att den genomförda undervisningstiden når upp till minst den garanterade tiden. Vår bedömning är att nämnden inte har ett ändamålsenligt arbetssätt för att säkerställa detta. Nämnden brister både i planering, genomförande och uppföljning av elevernas garanterade undervisningstid. Vi lämnar därför en rekommendation till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Granskning av konsultanvändning:** Granskningen syftar till att bedöma om grundskolenämnden säkerställer en ändamålsenlig konsultanvändning (lärarvikarier) och en tillräcklig intern styrning, uppföljning och kontroll inom området. Vår bedömning är att nämnden kan stärka sin styrning av området och följsamheten mot gällande regelverk. Vi lämnar därför en rekommendation till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).
- **Granskning av informationssäkerhet:** Vi har granskat informationssäkerhetsarbetet i det skoladministrativa systemstödet IST administration. Granskningen syftar till att bedöma om nämnden bedriver ett informationssäkerhetsarbete som säkerställer konfidentialitet, riktighet

och tillgänglighet i de informationstillgångar som hanteras i systemet. Vår bedömning är att nämndens arbete inte säkerställt detta. Vi lämnar därför fyra rekommendationer till nämnden (se tabellen sist i sammanfattningen).

- **Delårsrapport:** Granskningen av delårsrapporten är översiktlig. Det innebär att den är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.
- **Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner:** Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar löneprocessen, intäktsprocessen, inköpsprocessen och bokslutsprocessen. Vår bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande. Det kvarstår dock en rekommendation från föregående år angående löneprocessen.
- **Årsbokslut:** Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport. Årsrapporten är i allt väsentligt upprättad enligt god redovisningssed och bedöms ge en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.
- **Uppföljning av nämndens hantering av utbetalning av bidrag till Föreningen Framstegsskolan:** Vi granskade år 2021 nämndens hantering av utbetalning av bidrag till den fristående huvudmannen Föreningen Framstegsskolan. I granskningen såg vi allvarliga brister och vi bedömde att nämndens hantering av frågan inte varit ändamålsenlig. Granskningen ledde till kritik i form av en anmärkning och att en rekommendation riktades till nämnden. Uppföljningen visar att föreningen inte längre har kvar sitt godkännande att bedriva skolverksamhet varför granskningen avslutas.
- **Uppföljning av rutiner för utdrag ur belastningsregistret:** Vi granskade år 2020 om nämnden säkerställde att personal som arbetar med eller nära elever lämnar in ett utdrag ur belastningsregistret i samband med rekrytering. Granskningen ledde till en rekommendation. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.
- **Uppföljning av krisberedskap:** Vi granskade år 2021 om nämnden hade en ändamålsenlig krisberedskap samt om den hade förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering. Granskningen ledde till tre rekommendationer. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationerna är omhändertagna.
- **Uppföljning av intern kontroll i redovisningsrutiner:** Vi granskade år 2021 nämndens arbete med intern kontroll i redovisningsrutiner. Granskningen ledde till en rekommendation. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen kvarstår.
- **Uppföljning av årsbokslut:** Vi granskade år 2021 nämndens bokslut för verksamhetsåret 2021. Granskningen ledde till en rekommendation till nämnden. Vår uppföljande granskning visar att rekommendationen är omhändertagen.

1.2 Sammanställning av rekommendationer

Område	Rekommendation
Grundläggande granskning	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa den interna kontrollen över beslut som fattas på delegation. I det ingår att säkerställa att ordförandebeslut anmäls till nästkommande sammanträde.
Garanterad undervisningstid	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka sin interna styrning och kontroll av undervisningstiden. Detta för att kunna säkerställa att elevers faktiskt genomförda undervisningstid når upp till minst den garanterade undervisningstiden.
Måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att grundskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundsärskolan. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att alla

Område	Rekommendation
	elevers kunskapsresultat i grundsärskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.
Konsultanvändning	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att avrop från ramavtal avseende inhyrning av personal dokumenteras och sparas. Av dokumentationen ska det framgå hur rangordningen har följts.
Informationssäkerhet	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att etablera en organisation med tydlig roll-, ansvars- och befogenhetsfördelning i informationssäkerhetsarbetet kring IST administration. I detta ingår även att etablera och bemanna den förvaltningsorganisation som förutsätts i avtalet med leverantören av IST administration. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att besluta om ett regelverk för hanteringen av behörigheter i IST administration. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att regelbundet genomföra efterlevnadskontroller av leverantörens arbete med säkerhetsmonitorering. Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att de av leverantören gjorda säkerhetskopiorna är möjliga att återläsa.
Intern kontroll i redovisningsrutiner	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att samtliga arbetstagare i förvaltningen har anställningsavtal och att dessa förvaras på angiven plats. (Rekommendationen lämnades år 2021.)

Område	Rekommendation
Rutiner för klagomålshantering	Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att klagomål dokumenteras enligt gällande regelverk. (Rekommendationen lämnades år 2021. Ingen uppföljning gjordes år 2022.)

2 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen syftar till att översiktligt bedöma nämndens ledning och styrning samt interna kontroll. Styrningen och kontrollen ska vara tillräcklig för att leva upp till mål, beslut och föreskrifter.

Den grundläggande granskningen består av tre övergripande revisionsfrågor:

- Har nämnden genomfört sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt?
- Har nämnden en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi?
- Har nämnden sett till att den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen är tillräcklig?

Granskningen är avvikelsebaserad och fokuserar i huvudsak på nämndens övergripande systematik, strukturer och arbetssätt.

Som en fördjupning av den grundläggande granskningen har vi i år genomfört en granskning av nämndens ansvar och arbetssätt. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnden följer kommunallagen samt kommunfullmäktiges och egna styrdokument när det gäller nämndens ansvar och arbetssätt. Revisionsfrågorna har handlat om nämndens arbete med sammanträden och beslutsfattande, ledamöternas aktivitetskrav, fullmäktiges ramar och krav på uppdrag, mål, uppföljning och rapportering samt ordförandes ansvar.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, en intervju med förvaltningen, en enkät till nämndledamöterna samt ett dialogmöte med nämnden. Vi har bland annat ställt frågor till nämnden om beslutsunderlag, intern styrning och kontroll, jäv, att arbeta med rätt frågor och ordförandebeslut. Utöver denna fördjupning har vi även tagit stickprov på ett antal delegationsbeslut.

2.1 Bedömning

Den översiktliga granskningen av nämndens ledning, styrning och interna kontroll resulterar tillsammans med granskningen av grundsärskolan i att vi bedömer att nämnden inte genomfört hela sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Vi har funnit allvarliga och omfattande brister inom grundsärskolans

verksamhet vilket gör att vi bedömer att nämnden inte har säkerställt tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll av hela sin verksamhet.

I övrigt bedömer vi att nämnden har arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag för nämnden. Utifrån den fördjupade granskningen av nämndens ansvar och arbetssätt bedömer vi att nämnden i huvudsak har ett ändamålsenligt arbetssätt men att det finns förbättringsområden. Vi ser positivt på att nämnden har förtydligat sitt arbetssätt i en uppdaterad arbetsordning.

Vi bedömer att nämnden brustit i sin interna kontroll avseende beslut som fattas på delegation av nämnden. Även i år har ordföranden fattat beslut å nämndens vägnar som inte anmälts till nästkommande sammanträde. Det innebär att ordföranden återigen åsidosatt de legala formkraven för det egna beslutsfattandet. Stickprov på andra delegationsbeslut och granskningen av garanterad undervisningstid visar också att delegationsordningen inte alltid följs och att flera beslut inte anmälts till nämnden så som delegationsordningen anger.

Vi bedömer vidare att nämnden har en ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av sin ekonomi.

Vi lämnar följande rekommendation utifrån den grundläggande granskningen:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa den interna kontrollen över beslut som fattas på delegation. I det ingår att säkerställa att ordförandebeslut anmäls till nästkommande sammanträde.

2.2 lakttagelser

2.2.1 Nämnden har arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag

Fullmäktige har genom budgeten gett varje nämnd specifika mål som ska uppnås och uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har arbetat med fullmäktiges specifika mål och uppdrag. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Vår granskning av nämndens måluppfyllelse visar att nämnden har beslutat om indikatorer för de nämndspecifika målen. Målen har följts upp i delårsrapporterna och i årsrapporten. Nämnden rapporterar viss måluppfyllelse för sina nämndspecifika mål. Granskningen visar att nämnden har arbetat med fullmäktiges uppdrag som riktats till nämnden.

2.2.2 Protokollen kan förtydligas

Enligt kommunallagen har en ledamot rätt att avstå från att delta i beslut. Detta ska meddelas innan beslutet fattas.

I tre av protokollen från året framgår att ledamöter valt att inte delta i fyra beslut. Vid tre av besluten går det på grund av ordningsföljden på rubrikerna i

protokollen inte att avgöra när i relation till besluten som detta meddelades. Vid ett av besluten framgår inte heller vilka ledamöter som avstått från att delta, det framgår bara partiets namn.

2.2.3 Brister i anmälan av delegationsbeslut

Enligt kommunallagen får en nämnd uppdra åt presidiet, ett utskott, en ledamot, ersättare eller en anställd att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Nämnden får också uppdra åt ordföranden, eller en annan ledamot som nämnden har utsett, att besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas. Sådana beslut ska alltid anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Av nämndens delegationsordning framgår vilka beslut som nämnden har delegerat. Samtliga delegationsbeslut ska enligt delegationsordningen anmälas till nämnden eller till nämndens individuutskott. Enligt förvaltningen ska besluten anmälas i samband med att besluten fattats.

Nämnden har uppdragit åt ordföranden, 1:e vice ordföranden och 2:e vice ordföranden att i nämnd ordning besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens beslut inte kan avvaktas. Förvaltningen har tagit fram en ny rutin för ordförandebeslut i nämnd och utskott. Där framgår den praktiska hanteringen av anmälan av ordförandebeslut. Enligt rutinen ska ordförandebeslut signeras digitalt och anmälas på listan över delegationsbeslut till nästkommande nämndsammanträde.

Avvikelser har noterats i nämndens beslutsfattande. Av stickproven på åtta delegationsbeslut inom olika områden fanns avvikelser i sex av dem. Granskningen visar att ordföranden fattat två ordförandebeslut som inte har anmälts till nästkommande sammanträde. Tre av de övriga besluten har inte anmälts till nämnden i samband med att de fattades. Som längst var det nära sex månader mellan beslut och anmälan. Det sjätte beslutet som avvek har inte anmälts alls.

I granskningen av den garanterade undervisningstiden har vi också noterat avvikelser (se kapitel 3.2.5) gällande delegationsbeslut. Det handlar dels om att delegationsordningen inte alltid följs, dels om att delegationsbeslut inte anmälts.

2.2.4 Ändamålsenlig styrning, uppföljning och rapportering av ekonomin

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramarna som fullmäktige har gett verksamheten. Nämnden ska också se till att det finns en kontinuerlig ekonomisk uppföljning och rapportering. Vi har översiktligt granskat nämndens styrning av ekonomin samt dess ekonomiska uppföljning och rapportering.

Vår granskning visar att nämnden har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Granskningen visar vidare att nämnden har genomfört en kontinuerlig uppföljning och rapportering av sin ekonomi.

2.2.5 Nämnden har ett system för den interna styrningen, uppföljningen och kontrollen

Nämnden ska se till att det finns ett systematiskt arbete med intern styrning och kontroll och riskhantering inom väsentliga områden. Nämnden ska även följa upp och utvärdera detta arbete. Vi har översiktligt granskat nämndens interna styrning, uppföljning och kontroll samt ställt frågor kring detta i enkäten till ledamöterna och vid dialogmötet med nämnden.

Vår granskning visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har skett inom väsentliga områden. Granskningen visar även att den interna kontrollen har följts upp och att nämndens system för styrning, uppföljning och kontroll har utvärderats.

Vi konstaterar att nämnden har identifierat kompetensbrist inom grundsärskolan som en väsentlig risk i den samlade riskbild. Den beskrivs som risk att undervisningen i grundsärskolan inte genomförs av utbildad personal. Det finns även en koppling till kapacitetsbrister gällande lokaler. Konsekvensen om risken faller ut är att elever i grundsärskolan inte får den undervisning de har rätt till. Åtgärderna är fortsatta kompetensåtgärder med inriktning på medarbetare inom grundsärskolan och riktade marknadsföringsinsatser till svårrekryterad personal. Trots att både risken är identifierad och åtgärder utpekade kan vi i vår granskning av grundsärskolan konstatera att åtgärderna inte varit tillräckliga eftersom eleverna i grundsärskolan inte fått den undervisning de har rätt till.

3 Granskning av garanterad undervisningstid

Av skollagen (2010:800) framgår att alla elever i grund- och grundsärskolan har rätt till en miniminivå av total undervisningstid. Det anges också hur många timmar förskoleklassen ska omfatta. Hur tiden ska fördelas mellan olika stadium, ämnen och ämnesområden framgår av timplanerna i skolförordningen.

Undervisningstiden är en av skolans viktigaste resurser och en viss mängd tid är nödvändig för att ge goda och likvärdiga förutsättningar för lärande. Studier från Skolverket och granskningar från Skolinspektionen har visat att det finns risk att elever inte får sin minsta garanterade tid. Många huvudmän brister i styrning och uppföljning av undervisningstiden. Det finns ofta små marginaler i planeringen av undervisningstiden i förhållande till den minsta garanterade tiden. Planerad tid ska inte heller förväxlas med den faktiska genomförda tiden.

Att ha planerad undervisningstid i ett visst ämne på schemat innebär inte alltid att eleverna i praktiken får sin utlovade tid.³

Syftet med granskningen har varit att bedöma om grundskolenämnden säkerställer att den genomförda undervisningstiden når upp till minst den garanterade undervisningstiden. Granskningen har genomförts genom intervjuer på förvaltningsnivå och skolenhetsnivå samt stickprovs- och dokumentgranskning (närvaroregistrering och scheman). I granskningen har sex skolenheter ingått där skolformerna förskoleklassen, grund- och grundsärskolan funnits representerade. Revisionskriterier har varit:

- skollagen (2010:800): 1 kap. 3 §, 2 kap. 8 §, 4 kap. 3–7 §§, 9 kap. 7 §, 10 kap. 4, 5 och 8a §§ och 11 kap. 6–7 §
- kommunallagen (2017:725): 6 kap. 6 §
- skolförordningen (2011:185): 9 kap. 3–11 §§, 10 kap. 2–10 §§, Bilaga 1 (timplan för grundskolan) och Bilaga 2 (timplaner för grundsärskolan)
- prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, s. 217–218
- delegationsordning grundskolenämnden
- grundskoleförvaltningens rutin för hantering av skolans val.

3.1 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att nämnden inte har ett ändamålsenligt arbete för att säkerställa att elevers faktiskt genomförda undervisningstid når upp till minst den garanterade tiden. För att nämnden ska kunna säkerställa att eleverna får sin garanterade undervisningstid behöver nämnden stärka sin interna styrning och kontroll inom området.

De största bristerna finns i grundsärskolan. Nämndens timplan för elever som läser ämnesområden uppgår inte till den minst garanterade tiden. Vi bedömer att det därmed saknas förutsättningar för att eleverna ska få den tid de har rätt till. Dessutom ingår raster i elevernas undervisningstid, vilket inte är i enlighet med skollagen. Timplanen för elever som läser ämnen följs inte, sex ämnen fick för lite tid. I granskningen av måluppfyllelse för elever i grundsärskolan framgår också att alla elever inte hade fått sin garanterade undervisningstid. Det är dessutom oklart vilka beslut som gäller angående hur undervisningstiden ska fördelas mellan årskurserna. Att nämnden sedan år 2020 delegerat detta beslut till rektorerna har inte följts.

Vi bedömer att det finns goda förutsättningar för eleverna i förskoleklassen att få minst den undervisningstid som de ska ha.

³ Skolverket (2013) *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus. Garanterad undervisningstid i grundskolan ur ett huvudmannas- och skolperspektiv*, Skolverkets nationella statistik om planerad undervisningstid i grundskolan läsåret 2021/22 (Dnr 2022:344).

För grundskolan behöver nämnden säkerställa att nämndens timplan följs och att de ingående ämnena i NO och SO får den tid som de ska ha. Att lägga in teknik i de naturorienterande ämnena kan inte anses vara i enlighet med skollagen.

Likaså behöver nämnden säkra att elevens val och skolans val används korrekt i grund- och grundsärskolan samt att förvaltningens rutin för skolans val följs.

Om nämnden ska kunna ta sitt ansvar för den strategiska styrningen av elevernas undervisningstid är det viktigt att nämnden säkerställer att delegationsordningen följs. I granskningen framkommer brister i delegationsordningens efterlevnad.

Slutligen bedömer vi att både nämnden och rektorerna behöver följa upp den genomförda undervisningstiden. Detta för att i tid kunna kompensera för eventuell undervisningstid som inte kunnat genomföras.

Vi lämnar följande rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka sin interna styrning och kontroll av undervisningstiden. Detta för att kunna säkerställa att elevens faktiskt genomförda undervisningstid når upp till minst den garanterade undervisningstiden.

3.2 lakttagelser

3.2.1 I förskoleklassen uppgår den planerade tiden till minst den garanterade

Enligt skollagen ska förskoleklassen omfatta minst 525 timmar per läsår.

I december 2018 fattade nämnden beslut om timplanen för förskoleklassen. Av beslutet framgår att förskoleklassen ska omfatta samma tid som grundskolans årskurs 1. Det innebär 30 timmar över den minst garanterade tiden.

För de förskoleklasser som ingick i granskningen planerades det för runt 100 timmar mer än nämndens beslut. Enligt rektorerna beror det på att om schemat för årskurs 1 följs så blir det mer tid. Förvaltningen uppger att rektorerna är fria att lägga ut mer tid utöver den minst garanterade.

3.2.2 I grundskolan uppgår inte alltid den planerade undervisningstiden till den minst garanterade

Enligt skollagen ska den totala undervisningstiden för varje elev i grundskolan vara minst 6 890 timmar. Hur tiden ska fördelas mellan olika stadium (låg, mellan- och högstadiet) och ämnen framgår av timplanen i skolförordningen. Huvudmannen får besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade tiden. Efter förslag från rektorn beslutar huvudmannen dessutom hur undervisningstiden ska fördelas mellan årskurserna.

Nämndens styrning av hur undervisningstiden ska planeras utgörs av beslutet om timplanen för grundskolan som togs i december 2018. Det framgår hur tiden ska fördelas mellan årskurserna, hur många minuter varje ämne ska ha per årskurs och vecka samt det totala antalet minuter varje årskurs ska ha per vecka. Den totala planerade undervisningstiden är 43 timmar över den minst garanterade tiden. Inget ämne får färre timmar än vad skolförordningen anger.

Granskningen visar dock att det varierade i vilken grad skolenheterna följde nämndens timplan. Det fanns exempel på ämnen som fick mer tid och ämnen som fick mindre tid. Det saknades alltifrån fem minuter till 25 minuter i enskilda ämnen under en vecka. Det innebär också att den totala undervisningstiden per vecka låg under nämndens timplan i flera klasser. Som mest saknades 70 minuter per vecka i en klass. Rektorerna kände inte till att det saknades tid i vissa ämnen och att den totala tiden per vecka var för liten i vissa klasser. Förvaltningen kände inte till att nämndens timplan inte alltid följdes.

När det gäller de naturorienterande ämnena (NO) och de samhällsorienterande ämnena (SO) reglerar skolförordningen hur mycket tid varje ämne minst ska ha i mellan- och högstadiet. I NO ingår biologi, fysik och kemi. I SO ingår geografik, historia, religionskunskap och samhällskunskap.

Av nämndens beslut om timplan för grundskolan framgår hur mycket tid varje ämne i NO och SO ska ha per årskurs i mellan- och högstadiet. Dessutom har nämnden beslutat vilken tid varje ämne ska ha per årskurs i lågstadiet. Enligt förvaltningen handlar det om att huvudmannen vill försäkra sig om att eleverna på lågstadiet också får undervisning i de ingående ämnena i NO och SO.

NO och SO schemaläggs i block. Det innebär att de ingående ämnena inte syns i schemat. Vid flera skolenheter hade även ämnet teknik lagts in i NO, vilket inte är i enlighet med skollagen. Förvaltningen uppger att rektorerna har möjlighet att lägga NO och SO i block, men det kräver att de i efterhand kontrollerar vad som är planerat och vad som genomförts. Någon sådan kontroll görs dock inte.

3.2.3 Brister i planering och genomförande av undervisningstiden i grundsärskolan

Enligt skollagen ska den totala undervisningstiden för varje elev i grundsärskolan vara minst 6 890 timmar. För elever som läser ämnesområden ska den vara minst 6 665 timmar. Hur tiden ska fördelas mellan olika stadium, ämnen och ämnesområden framgår av timplanerna i skolförordningen. Huvudmannen får besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade tiden. Huvudmannen beslutar dessutom, efter förslag av rektorn, om fördelning mellan årskurserna av undervisningstiden.

I december 2018 delegerade nämnden besluten om undervisningstidens fördelning mellan årskurserna i grundsärskolan till förvaltningsdirektören. Av dessa beslut framgår att det för elever som läser ämnen planeras för 40 timmar över den minst garanterade. Inget ämne får färre timmar än vad skolförordningen

anger. För elever som läser ämnesområden framgår att det planeras för tre timmar under den minst garanterade tiden.

Av dokumentationen från den grundsärskoleenhet som ingick i granskningen är det svårt att urskilja vilken tid som planerats i varje ämne/ämnesområde, årskurs och stadium. Skolledningen är relativt ny och har identifierat garanterad undervisningstid som ett utvecklingsområde. Skolledningen uppger att den nuvarande strukturen inte garanterat rätt tid i alla ämnen. Det beror på att klasser och scheman, vid tiden för granskningen, inte var anpassade efter vilken årskurs eller stadium eleverna gått på. Man hade klasser där eleverna i årskurserna 1–9 läste tillsammans. Att då säkerställa att varje ämne i varje årskurs får rätt tid är enligt skolledningen svårt, liksom att granska och följa upp tiden.

För elever som läser ämnen på högstadiet framgår att det planerats för minst den totala tiden per vecka enligt timplanen. Däremot hade inte alla ämnens timmar tillgodosetts. Det var sex ämnen som hade fått mellan en och 40 minuter mindre undervisningstid per vecka jämfört med timplanen.

Elever som läser ämnesområden hade ett schema där inga raster, förutom lunchrasten, fanns inlagda. Enligt skolledningen beror det på att det funnits ett tanke-sätt att allt eleverna gör under dagen, alltså även raster, kan räknas som undervisning i något av ämnesområdena. Förvaltningen uppger att det pågår ett arbete för att stärka undervisningskulturen i grundsärskolan.

Som redan nämnts identifierades omfattande och allvarliga brister i granskningen av målpuppfyllelse för elever i grundsärskolan. Vid en av skolenheterna som ingick i den granskningen framkom även att eleverna inte hade fått sin garanterade undervisningstid.

3.2.4 Nämndens rutin för skolans val följs inte

I skollagen och skolförordningen finns bestämmelser om elevens val och skolans val för grund- och grundsärskolan. Huvudmannen ska erbjuda eleverna ett allsidigt urval av ämnen som elevens val. Skolans val ska användas för undervisning i ett eller flera ämnen och rektorn beslutar om hur utrymmet ska användas. För grundsärskolan ska skolans val också användas för praktisk arbetslivsorientering. I timplanerna anges det antal timmar som får användas för respektive val.

Grundskoleförvaltningens rutin för hantering av skolans val omfattar både elevens val och skolans val. Tiden för elevens val är fördelad mellan samtliga årskurser. När rektorerna väljer att använda möjligheten till skolans val ska det klart framgå vilka ämnen som tiden tas ifrån och vad tiden ska användas till. Enligt rutinen ska förvaltningen varje år göra en sammanställning över de skolor som använder skolans val och vad rektorerna valt att använda det till. En sammanställning med analys ska delges nämnden innan det nya läsåret startar.

Det var svårt att utifrån scheman bedöma om tiden för elevens val hade lagts ut som nämndens timplaner anger. Vid flera skolenheter samlades tiden för elevens val ihop till några dagar per termin. I något fall kunde skolledningen inte svara på vilka ämnen som erbjöds. När det gäller skolans val framgår att de flesta av rektorerna inte använt sig av den möjligheten.

Enligt förvaltningen saknar man kunskap om hur elevens val och skolans val används eftersom detta inte följs upp. Någon sammanställning med analys av skolans val har inte delgivits nämnden.

3.2.5 Delegationsordningen följs inte

Av nämndens delegationsordning framgår att det enbart är nämnden som får besluta om ytterligare undervisningstid utöver den garanterade tiden. Nämnden har fattat beslut om utökad timplan i mellanstadiet för tio skolor i socioekonomiskt utsatta områden. En av dessa ingick i granskningen. Bortsett från denna skola fanns det exempel från alla skolenheter, stadier och skolformer att det planerats för mer tid än vad timplanerna anger. Det handlade om allt ifrån fem minuter till 140 minuter per vecka i enskilda ämnen/ämnesområden. Förvaltningen uppger att det i dessa fall inte finns något nämndbeslut om ökningen av tid.

Sedan år 2020 är beslutet om hur undervisningstiden ska fördelas mellan årskurserna i grundsärskolan delegerat till ansvarig rektor. Beslutet ska anmälas till nämnden. Vi har bett att få ta del av dessa beslut. Inga sådana beslut har anmälts till nämnden. Förvaltningen uppger att rektorerna inte verkar ha uppmärksammat förändringen i delegationsordningen och att konsekvensen har blivit att nämnden inte har kontroll över hur tiden fördelas.

Enligt nämndens delegationsordning är beslut om ämnen som elevens val i grund- och grundsärskolan delegerat till ansvarig biträdande rektor eller enhetschef för särskild undervisningsgrupp. Beslutet ska anmälas till nämnden. Ingen av rektorerna vid de skolenheter som ingick i granskningen har anmält besluten om ämnen som elevens val till nämnden. Vi har bett att få ta del av om det överhuvudtaget fanns sådana delegationsbeslut som har anmälts till nämnden. Det fanns två beslut, båda från år 2018.

3.2.6 Bristande styrning och uppföljning av den garanterade undervisningstiden

Skollagen skiljer på begreppen undervisning respektive utbildning. Undervisning är målstyrda processer som under ledning av lärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden. Utbildning är den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål. Av förarbetena till skollagen framgår att aktiviteter som sker under skoltider, på skolgården samt under raster definieras som utbildning.

Det finns inte någon styrning från förvaltningen angående vad som ska ingå i undervisningstiden. Förvaltningen uppger att det kan råda olika kulturer ute på

skolenheterna. Inte heller på skolenhetsnivå fanns någon särskild styrning i detta. Som framgår ovan fanns exempel på att raster räknats som undervisning.

Enligt skollagen ska huvudmannen och rektorerna systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. För att kunna säkerställa att varje elev får sin garanterade undervisningstid måste nämnden därmed följa upp vilken tid som faktiskt genomförts. Skolverket pekar på vikten av att huvudmannen har skriftliga riktlinjer för hur uppföljningen ska gå till och att det finns administrativa system, eller andra rutiner, för uppföljningen. Det kan ge huvudmannen verktyg för att säkerställa att den garanterade tiden efterlevs i skolorna.⁴

Varken på huvudmanna- eller skolenhetsnivå genomförs någon uppföljning av genomförd undervisningstid.⁵ Därför kan ingen svara på om eleverna får sin garanterade tid. Det saknas rutiner och skriftliga riktlinjer för hur en sådan uppföljning ska gå till. Förvaltningen uppger att rektorerna och de enskilda lärarna ansvarar för att säkerställa tiden och den litar till deras profession. Något underlag för att kontrollera detta finns dock inte enligt förvaltningen.

4 Granskning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Stadsrevisionen har granskat arbetet för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Granskningen har omfattat grundskolenämnden, utbildningsnämnden och nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Syftet har varit att bedöma om nämndernas verksamheter avseende grundskolorna, gymnasieskolorna och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Fokus har varit på nämndernas arbete för ökad måluppfyllelse för eleverna avseende kunskapsuppdraget.

Vår samlade bedömning är att grundskolenämnden inte har säkerställt att grundskolorna bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att arbetet för ökad måluppfyllelse för elever måste utvecklas. Vi identifierade omfattande och mycket allvarliga brister.

Granskningen visade att alla elever inte hade fått den lärarledda undervisning de har rätt till. Det gällde både elever i grundsärskolan och integrerade elever (elever som är mottagna i grundsärskolan men som får sin undervisning i

⁴ Skolverket (2013) *Att fånga undervisningstiden med målen i fokus. Garanterad undervisningstid i grundskolan ur ett huvudmanna- och skolperspektiv*, kap. 3 och 5.

⁵ Undantaget är att förvaltningen under våren 2022 genomförde en särskild uppföljning av ”förlo-rad pandemitid”.

grundskolan). Det fanns exempel på att endast en liten del av den lärarledda undervisningen hade kunnat genomföras.

Elever som riskerar att inte nå de betygskriterier eller kriterier för kunskaper som minst ska uppfyllas ska skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar. Om dessa inte hjälper ska en utredning genomföras för att bedöma om eleven har behov av särskilt stöd. Granskningen visade att extra anpassningar och särskilt stöd inte hade getts till alla elever som hade behov av det.

Vi fann också stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper vilket vi menar riskerar att äventyra elevernas rättssäkerhet. De flesta av elevernas individuella utvecklingsplaner som vi granskat var ofullständiga och vissa innehöll dessutom integritetskänslig information. I grundsärskolan sätts endast betyg i ämnen och om eleven eller elevens vårdnadshavare har begärt det. Det framkom att betyg hade satts på en elev som läste ämnesområden och på elever som inte hade begärt att betyg skulle sättas. Betygskatalogerna var dessutom ofullständiga och innehöll felaktiga rättelser. Efter avslutad grundsärskola ska eleverna få ett intyg. Även här brast det då intyg inte hade utfärdats för alla elever som avslutat utbildningen.

Kunskapsresultaten följdes inte heller upp i tillräcklig utsträckning av nämnden. Resultaten för elever som läste ämnesområden och för integrerade elever följdes inte upp. Rektorerna i grundsärskolan följde i varierande grad upp kunskapsresultaten, men inte heller de följde upp resultaten för ovan nämnda elever. Rektorernas uppföljning är dels en förutsättning för att nämnden ska kunna göra sin sammanställning och analys, dels är det en förutsättning inför rektorernas prioritering av åtgärder för ökad måluppfyllelse. Då nämnden inte har tillräcklig kunskap om elevernas kunskapsresultat i grundsärskolan saknas det underlag som behövs för att systematiskt analysera måluppfyllelsen och säkerställa en likvärdighet inom skolformen.

Granskningen ledde till att nämnden fick följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att grundsärskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundsärskolan.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att alla elevers kunskapsresultat i grundsärskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Stadsrevisionen beslutade om rapporten *Granskning av måloppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning* den 13 december 2022. Rapporten har skickats till nämnden. Nämnden behöver inkomma med ett yttrande till stadsrevisionen senast den 28 april 2023 om hur rekommendationerna kommer att omhändertas.

5 Granskning av konsultanvändning

Stadsrevisionen har granskat konsultanvändning i Göteborgs Stad. Syftet var att bedöma om nämnden för Intraservice, grundskolenämnden, socialnämnden Nordost och Liseberg AB har säkerställt en ändamålsenlig konsultanvändning och en tillräcklig intern styrning, uppföljning och kontroll inom området. Vi har i grundskolenämndens fall enbart fokuserat på konsulter i form av inhyrda lärarvikarier.

Vår samlade bedömning är att nämnden kan stärka sin styrning av området genom att upprätta riktlinjer, rutiner eller motsvarande styrdokument för konsultanvändning. Det finns också brister i nämndens följsamhet mot gällande regelverk för inköp och upphandling, vid upphandling av konsulter. Följande rekommendation lämnas utifrån granskningen:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att avrop från ramavtal avseende inhyrning av personal dokumenteras och sparas. Av dokumentationen ska det framgå hur rangordningen har följts.

Stadsrevisionen beslutade om revisionsrapporten *Granskning av konsultanvändning i Göteborgs Stad* den 22 november 2022. Rapporten har skickats till nämnden. Nämnden behöver inkomma med ett yttrande till stadsrevisionen senast den 31 mars 2023 om hur rekommendationen kommer att omhändertas.

6 Granskning av informationssäkerhet

Stadsrevisionen har granskat informationssäkerhetsarbetet i det skoladministrativa systemstödet IST administration. Granskningen genomfördes vid utbildningsnämnden och grundskolenämnden. Syftet med granskningen har varit att bedöma om nämnderna bedriver ett informationssäkerhetsarbete som säkerställer konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet i de informationstillgångar som hanteras i systemet.

Vår sammanfattande bedömning är att nämnden inte bedrivit informationssäkerhetsarbetet på ett sådant sätt att konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet kan säkerställas i den information som hanteras i skolsystemet IST Administration.

Vi noterar i sammanhanget att nämnden tog över systemansvaret relativt nyligen – den 1 augusti 2022 – men att den behöver vidta åtgärder för att hantera de förbättringsområden som framkommer i granskningen.

Vi lämnar följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att etablera en organisation med tydlig roll-, ansvars- och befogenhetsfördelning i informationssäkerhetsarbetet kring IST administration. I detta ingår även att etablera och bemanna den förvaltningsorganisation som förutsätts i avtalet med leverantören av IST administration.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att besluta om ett regelverk för hanteringen av behörigheter i IST administration.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att regelbundet genomföra efterlevnadskontroller av leverantörens arbete med säkerhetsmonitorering.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att de av leverantören gjorda säkerhetskopiorna är möjliga att återläsa.

Stadsrevisionen beslutade om revisionsrapporten *Granskning av informations-säkerhet i skolsystemet IST administration* den 31 januari 2023. Rapporten har skickats till nämnden. Nämnden behöver inkomma med ett yttrande till stadsrevisionen senast den 23 juni 2023 om hur rekommendationerna kommer att omhändertas.

7 Granskning av räkenskaper och bokslut

Granskningen av räkenskaper och bokslut omfattar följande delar:

- översiktlig granskning av delårsrapport per augusti
- intern kontroll i redovisningsrutiner
- uppföljning av föregående års rekommendationer kring intern kontroll i redovisningsrutiner och årsbokslut
- årsbokslut.

Nedan redovisas resultatet av granskningen.

7.1 Översiktlig granskning av delårsrapport

Vi granskar delårsrapporten översiktligt, vilket innebär att granskningen är inriktad på en övergripande analys och inte på detaljer i redovisningen. Det har i vår översiktliga granskning av delårsrapporten per augusti inte framkommit några omständigheter som ger oss anledning att anse att resultatet i

delårsrapporten inte, i allt väsentligt, är upprättat i enlighet med gällande föreskrifter och god redovisningssed.

7.2 Granskning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Granskningen av nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattar följande delar:

- löneprocess
- intäktsprocess
- inköpsprocess
- bokslutsprocess.

7.2.1 Bedömning

Stadsrevisionens bedömning är att den interna kontrollen inom de granskade processerna i allt väsentligt är tillfredsställande. Uppföljningen av föregående års rekommendation inom löneprocessen visar dock på fortsatta brister.

7.2.2 Iakttagelser

Resultatet av granskningen redovisas i den lägesrapport som har skickats till förvaltningen. Lägesrapporten innehåller revisorernas iakttagelser och bedömning tillsammans med förvaltningens kommentarer.

Revisorernas bedömning innehåller förslag på förbättringsåtgärder som syftar till att stärka den interna kontrollen inom granskade rutiner. Det är därför viktigt att förvaltningen ser till att revisorernas förslag till förbättringsåtgärder genomförs i verksamheten.

Vi noterar att det även i år fanns fall där anställningsavtal saknades, detta bedöms under uppföljning av föregående års rekommendation (se kap. 8.4).

7.3 Granskning av årsbokslut

Granskningen av nämndens bokslut för verksamhetsåret 2022 omfattar upprättad årsrapport.

7.3.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att nämndens årsrapport är i allt väsentligt upprättad enligt god redovisningssed och bedöms ge en rättvisande bild av nämndens ekonomiska resultat per den 31 december.

7.3.2 Iakttagelser

Granskningen visar att

- inrapporterat material är korrekt
- nämnden har följt de bokslutsanvisningar och riktlinjer som Göteborgs Stad gett ut
- inga förhållanden som kan skada förtroendet för verksamheten har uppmärksamrats.

Inga väsentliga avvikelser i övrigt förekommer.

8 Uppföljning av tidigare granskning

Ibland resulterar våra granskningar i att revisorerna lämnar rekommendationer och/eller kritik. När detta händer följer vi oftast upp detta nästkommande år. Nedan redogör vi för den uppföljning som vi har genomfört i år.

8.1 Uppföljning av nämndens hantering av utbetalning av bidrag till Föreningen Framstegsskolan

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens hantering av utbetalning av bidrag till den fristående huvudmannen Föreningen Framstegsskolan (nedan kallad föreningen). I granskningen såg vi allvarliga brister och vi bedömde att nämndens hantering av frågan inte varit ändamålsenlig.

Vi bedömde att nämnden inte hade följt skollagens bestämmelser angående utbetalning av bidrag till fristående huvudmän som har Skolinspektionens godkännande och att nämnden därför saknat rättsligt stöd för sitt agerande. Nämnden hade agerat för att utbetalning av bidrag inte skulle ske till föreningen, detta genom att inte söka någon lösning för att bidraget faktiskt skulle komma föreningen tillhanda. Genom sitt agerande bedömde vi att nämnden riskerat att överskrida sin kompetens, att hanteringen av frågan innebar ett stort risktagande och att ordföranden hade varit särskilt drivande i frågan. Vi bedömde att agerandet hade lett till att en enskilds ekonomiska intressen hade skadats, vilket sannolikt också hade drabbat skolverksamheten hos föreningen. Det riskerade även att staden kunde drabbas av skadeståndsanspråk liksom förtroendeskada.

Mot bakgrund av våra iakttagelser och bedömningar riktade vi kritik mot nämnden i form av en anmärkning.⁶ Nämnden fick också en rekommendation.

⁶ Två av revisorsgruppens ledamöter gjorde en annan bedömning och lämnade en lägre grad av kritik, nämligen *en erinran*.

8.1.1 Resultatet av uppföljningen

Anmärkningen handlade om att nämnden skulle säkerställa att skollagens bestämmelser följs angående utbetalning av bidrag till fristående huvudmän som har Skolinspektionens godkännande.

Den specifika frågan kring nämndens hantering av föreningen kommer dock inte vara aktuell under 2023 eftersom föreningen från och med år 2023 inte längre har kvar sitt godkännande att bedriva skolverksamhet.⁷

Vi noterar att nämnden även under år 2022 deponerat föreningens bidrag hos länsstyrelsen under delar av året. Men vi bedömer att nämndens hantering av ärendet sett annorlunda ut i år jämfört med föregående år.

Nämnden vände sig till fullmäktige för att få vägledning i frågan om utbetalning av bidrag till en huvudman som saknar bankkonto eller bankgiro knutet till sitt organisationsnummer. Nämnden bedömde att frågan var unik och svår att hantera. Fullmäktige besvarande hemställan genom bedömningen att utbetalning till rekonstruktörens⁸ administrationskonto var ett möjligt alternativ, men att det var grundskolenämnden som skulle ta beslut i frågan. Efter behandlingen i fullmäktige beslutade nämnden att bidraget till föreningen från och med juli och framåt skulle betalas ut till rekonstruktörens administrationskonto. Genom att nämnden vände sig till fullmäktige och därefter följde fullmäktiges råd bedömer vi att nämnden agerat ansvarsfullt i en svår fråga.

Avslutningsvis kan vi konstatera att

- föreningen inte har kvar sitt godkännande,
- nämnden vände sig till fullmäktige för att få vägledning och följde därefter fullmäktiges råd,
- samtliga domar som avkunnats under året i olika rättsprocesser om de deponerade bidragen fallit ut till Göteborgs Stads fördel.

Mot bakgrund av dessa omständigheter väljer stadsrevisionen att avsluta granskningen. Rekommendationen från föregående år kvarstår således inte.

8.2 Uppföljning av rutiner för utdrag ur belastningsregister

Stadsrevisionen granskade år 2020 om nämnden säkerställde att personal som arbetar med eller nära elever lämnar in ett utdrag ur belastningsregistret i samband med rekrytering. Granskningen visade att nämnden hade som rutin att ta in och arkivera utdraget ur belastningsregistret på det sätt som lagen då föreskrev.

⁷ Se Skolinspektionens beslut den 27 oktober 2021 (dnr 2021:3767), kammarrättens beslut den 27 oktober 2022 (mål nr 927-22) och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 9 december 2022 (mål nr 6784-22).

⁸ Den 28 juni 2022 beviljade Göteborgs tingsrätt föreningen företagsrekonstruktion (mål nr Å 10211-22).

Vi kunde dock se att rutinen inte alltid efterlevdes. Granskningen resulterade i en rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att registerkontroller genomförs och dokumenteras i enlighet med gällande bestämmelser.

Vid förra årets uppföljning bedömde vi att rekommendationen kvarstod. Vi har i år följt upp rekommendationen genom skriftlig kommunikation med förvaltningen och dokumentgranskning. Uppföljningen påverkas av det faktum att skollagens bestämmelser kring utdrag ur belastningsregistret har förändrats. Från och med den 1 juli 2021 ska den som erbjuder en anställning visa upp ett registerutdrag ur belastningsregistret, vilket antecknas av huvudmannen på lämpligt sätt. Den tidigare lydelsen var att utdraget skulle lämnas in. Av skollagen framgår det nu uttryckligen att utdraget *inte* får sparas. Anteckningen ska heller inte innehålla uppgifter om innehållet i registerutdraget, utan endast en notering om att en kontroll har gjorts.

8.2.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att rekommendationen är omhändertagen.

8.2.2 Iakttagelser

I nämndens yttrande till stadsrevisionen framgår att förvaltningen avsåg att ta fram en ny rutin för hantering och dokumentation av registerkontroller. Förvaltningen skulle också informera om den nya rutinen och genomföra stickprov för att säkerställa att registerkontroller sker enligt gällande regler.

Vi har tagit del av den nya rutinen som beskriver hur kontroll av belastningsregister ska genomföras utifrån skollagens bestämmelser. Som kontrollåtgärd har förvaltningen beställt att det anställningsavtal som genereras ifrån det löneadministrativa systemet ska innehålla en kontrollruta för uppvisat utdrag. Enligt förvaltningen har man vid återkommande tillfällen informerat chefer och administratörer om rutinen, samt att den ingår i förvaltningens styrande dokument.

Förvaltningen uppger att tio procent av anställningarna under augusti månad har varit föremål för stickprov, vilket innebär att 87 stickprov har utförts. Av dessa stickprov var 30 helt korrekt registrerade. 39 bedömdes som delvis korrekta och att kontroll av belastningsregister därmed hade gjorts. I 18 fall fanns ingen anteckning av kontroll. Detta innebär en avvikelse på cirka 20 procent. Enligt förvaltningen kommer man fortsättningsvis att stärka uppföljningen av konstaterade avvikelser, i syfte att förbättra processen.

8.3 Uppföljning av krisberedskap

Stadsrevisionen granskade år 2021 om nämnden hade en ändamålsenlig krisberedskap samt om den hade förutsättningar för en ändamålsenlig krishantering. Granskningen ledde till att nämnden fick följande rekommendationer:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att utifrån genomförda risk- och sårbarhetsanalyser upprätta och besluta om erforderliga handlings- och åtgärdsplaner.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka följsamheten mot Göteborgs Stads riktlinje för krishantering avseende utformningen av inriktnings- och samordningskontakten.

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att stärka följsamheten mot stadens styrande dokument avseende uppföljning och rapportering av krisberedskapsarbetet.

8.3.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att rekommendationerna är omhändertagna.

8.3.2 Iakttagelser

Av nämndens yttrande till stadsrevisionen framgår att förvaltningen har vidtagit, eller kommer att vidta, följande åtgärder:

- En processkarta som tydliggör hur förvaltningen arbetar med risk- och sårbarhetsanalys har tagits fram. Att ta fram handlingsplaner har blivit en central del i processen för åtgärdsplaneringen.
- En ny funktion i form av tjänsteperson i beredskap ska träda i kraft den 1 september 2022. Funktionen kommer att utgöras av flera tjänstepersoner som delar på ansvaret löpande under året för att motsvara kraven i Göteborgs Stads riktlinje för krisberedskap.
- Ett nytt arbetssätt för uppföljning och analys av det lokala krisberedskapsarbetet i förvaltningens verksamheter har tagits fram. Krisberedskapsarbetet kommer följas upp och analyseras under hösten 2022 och återslagas till nämnden i årsrapporten.

Förvaltningen uppger att den nya funktionen för tjänsteperson i beredskap har trätt i kraft som planerat. Av nämndens årsrapport för 2022 framgår att krisberedskapsarbetet har följts upp och analyserats.

8.4 Uppföljning av intern kontroll i redovisningsrutiner

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens interna kontroll i redovisningsrutiner omfattande bland annat löneprocessen. Granskningen visade att det

saknades fyra anställningsavtal för arbetstagare i förvaltningen. Vi lämnade följande rekommendation:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att säkerställa att samtliga arbetstagare i förvaltningen har anställningsavtal och att dessa förvaras på angiven plats.

8.4.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att rekommendationen kvarstår.

8.4.2 Iakttagelser

Av nämndens yttrande till stadsrevisionen framgår att en intern kontrollplan för det löneadministrativa området ska tas fram. Den ska tydliggöra vilka metoder som ska användas för att följa upp efterlevnaden av rutiner inom området med hjälp av veckokontroller, månadskontroller och halvårskontroller. Förvaltningen avsåg också att genomföra olika informationsinsatser till chefer och administratörer.

I vår granskning framkom att det även i år saknades anställningsavtal för ett stickprov.

8.5 Uppföljning av årsbokslut

Stadsrevisionen granskade år 2021 nämndens bokslut för verksamhetsåret 2021. Nämnden hade i bokslutet bokat upp en skuld för ett eventuellt skadestånd avseende den pågående tvisten med Föreningen Framstegsskolan i Göteborg. Vid bokslutstidpunkten hade föreningen dock inte framställt något formellt skadeståndskrav. Utifrån detta bedömde vi att det inte fanns någon legal förpliktelse och därmed ingen grund för uppbokningen. Vi lämnade en rekommendation till nämnden:

Stadsrevisionen rekommenderar grundskolenämnden att följa god redovisningssed, vilket innebär att inte boka upp avsättning utan legal grund.

8.5.1 Bedömning

Stadsrevisionen bedömer att rekommendationen är omhändertagen.

8.5.2 Iakttagelser

I samband med bokslut 2022 har nämnden åtgärdat rekommendationen och uppbokningen kvarstår inte längre.

9 Stadsrevisionens uppdrag och rapportering

Den kommunala revisionen är ett lokalt demokratiskt kontrollinstrument med uppdrag att granska den verksamhet som bedrivs i kommunen.

Revisorerna är förtroendevalda och utses av kommunfullmäktige. I Göteborg är de totalt 22. Revisorerna är oberoende och granskar på kommunfullmäktiges uppdrag, och därigenom indirekt också för medborgarna.

Revisorerna prövar årligen om ledamöterna i kommunstyrelsen och nämnderna fullgör sina uppdrag. Revisorerna uttalar sig årligen om nämndledamöternas ansvar i en revisionsberättelse som lämnas till kommunfullmäktige. Utöver revisionsberättelsen upprättar revisorerna även revisionsredogörelser, en för varje nämnd. I revisionsredogörelsen sammanfattas all granskning som revisorerna har genomfört i nämnden under året.

Bland de valda revisorerna utser kommunfullmäktige även lekmannarevisorer. Dessa har ett självständigt uppdrag att granska de bolag som helt eller delvis ägs av kommunen. I Göteborg utses två lekmannarevisorer för varje bolag.

Revisorerna genomför också särskilda granskningar som i regel rör flera nämnder och bolag. Dessa redovisas löpande under året till kommunfullmäktige i revisionsrapporter.

Revisorerna tar även varje år fram en årsredogörelse som sammanfattar all den granskning som har gjorts i kommunen under det aktuella året.

Revisorernas rapporter hittar du på www.goteborg.se/stadsrevisionen.

10 Språkbruk och revisionstermer

När revisorerna har genomfört en granskning lämnar de ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Ibland lämnar de även revisionskritik.

Rekommendationer lämnas när revisorerna ser förbättringsområden i verksamheten. Rekommendationerna syftar till att utveckla och förbättra verksamheten.

Revisionskritik lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten som är av mer allvarlig karaktär. Revisionskritik graderas genom begreppen erinran eller anmärkning. Anmärkning är allvarligast. När det gäller nämnderna kan en anmärkning lämnas med eller utan tillstyrkan om ansvarsfrihet.

Under kommande år följer revisorerna upp vilka åtgärder som nämnden eller bolaget har gjort för att följa revisorernas rekommendationer.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen