

Granskning av grundskolenämnden

– verksamhetsåret 2024

2025-03-25



Missiv till grundskolenämnden

Revisorerna har avslutat granskningen av nämnden avseende verksamhetsår 2024.

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 pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Granskning som har genomförts i nämnden under året presenteras i denna revisionsredogörelse. Av redogörelsen framgår de sakkunnigas iakttagelser och bedömningar.

Vi, förtroendevalda revisorer, hänvisar till de sakkunnigas redogörelse som grund för vårt uttalande till kommunfullmäktige. Vi ställer oss bakom de sakkunnigas bedömningar och rekommendationer som framgår av denna redogörelse.

Vi vill särskilt uppmärksamma nämnden på att den grundläggande granskningen visar på allvarliga brister i nämndens beslutsfattande. Det handlar om att nämnden i samband med att kompletteringsbudgeten skulle fördelas inte samtidigt tilldelade de fristående huvudmännen motsvarande resurstillskott. Detta trots att det finns en prejudicerade dom från Högsta förvaltningsdomstolen som anger att om ytterligare resurser ges till de kommunala skolorna under budgetåret ska de fristående verksamheterna samtidigt få ta del av motsvarande tillskott.

Motivet till nämndens agerande har varit att man är kritisk till nuvarande reglering för bidrag till fristående huvudmän och att man har velat belysa behovet av reformer. Detta åligger inte nämnden. En kommunal nämnd ska följa vad som är föreskrivet i lag, förordning och bindande föreskrifter i sitt uppdrag. Dessutom beslutade nämnden om att verkställa utbetalningen till de kommunala skolorna innan beslutet hade vunnit laga kraft, trots att det fanns särskilda skäl mot att göra det. Vi bedömer att nämnden på ett väsentligt sätt har brustit i sitt ansvar genom att inte följa skollagen och kommunallagen. Nämnden har därmed åsidosatt vad som åligger den enligt lag och har brustit i efterlevnad av det egna reglementet.

Vi bedömer att nämndens hantering av frågan har

- skadat tredje part genom att de fristående huvudmännen inte har behandlats objektivt och lika
- skadat verksamheten (både den egna och de fristående huvudmännens i och med att utbetalningen fördröjdes), vilket i förlängningen har riskerat att påverka utbildningens kvalitet
- skadat förtroendet för staden.

Vad gäller den ekonomiska skadan bedömer vi att beloppet inte är väsentligt i förhållande till nämndens omsättning. För enskilda skolenheter kan det dock handla om väsentliga belopp som inte kunde nyttjas fullt ut under året.

Mot bakgrund av de brister som framkommer i årets granskning riktar vi kritik till nämnden i form av en *anmärkning*. Det handlar om de beslut som nämnden fattade den 26 mars och den 21 maj år 2024. De fyra ledamöterna som reserverat sig mot nämndens beslut undantas från kritiken.

Vi bedömer sammantaget att nämnden delvis har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.

Vi har noterat att flera ledamöter under året valt att inte delta i nämndens beslut. Kommunallagen ger en ledamot rätten att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut. Att avstå från att delta i beslut fråntar dock inte ledamoten ansvaret för nämndens uppdrag. Det kan därför ifrågasättas om en ledamot som konsekvent avstår från att delta i beslutet lever upp till det ansvar som följer med nämnduppdraget. Utgångspunkten måste vara att utnyttja denna möjlighet mycket sparsamt. Vi vill betona att det från en demokratisk synpunkt är viktigt att ledamöterna deltar i beslutsfattandet.

Revisionskontoret har i år också följt upp de rekommendationer som lämnades till nämnden år 2022 i samband med granskningen av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. I granskningen identifierades omfattande och allvarliga brister och vi riktade kritik mot nämnden i form av en anmärkning. Uppföljningen visar att nämnden har vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Vi bedömer att de rekommendationer som låg till grund för kritiken är omhändertagna.

Följande rekommendationer lämnas utifrån årets granskning:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vid alla skolenheter bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Särskilt behövs systematiken i arbetet med studiero stärkas.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen anmäler upplevda kränkningar till rektorn.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att disciplinära åtgärder dokumenteras i enlighet med gällande regelverk.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att beslut om disciplinära åtgärder följer regelverket.

Nämnden rekommenderas att förtydliga hur arbetet med studieron ska följas upp.

Nämnden rekommenderas att förtydliga rektorernas och de biträdande rektorernas olika roller.

Följande rekommendationer kvarstår sedan tidigare år:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att verksamheten bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete i enlighet med gällande lag, föreskrifter och riktlinjer (granskning 2023).

Nämnden rekommenderas att stärka sin styrning av arbetet med samverkan kring samordnade insatser för barn och unga i syfte att se till att verksamheten lever upp till kraven som ställs i lagstiftning och regelverk (granskning 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).

Nämnden rekommenderas att stärka sin uppföljning av SIP-arbetet i syfte att se till att verksamheten lever upp till kraven som ställs i lagstiftning och regelverk gällande samordnade insatser för barn och unga (granskning 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).

Nämnden rekommenderas att arbeta för förverkligandet av en gemensam digital samverkansyta för att underlätta dokumentation och kommunikation samt säkra informationsöverföringen i arbetet med SIP barn och unga (granskning 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).

Vi vill betona vikten av att nämnden vidtar lämpliga åtgärder med anledning av kritiken och de rekommendationer som lämnas. Med anledning av rekommendationerna vill vi också ha ett yttrande från nämnden. Av yttrandet ska det framgå vilka åtgärder som nämnden har gjort eller planerar att göra för att hantera de lämnade rekommendationerna.

Yttrandet ska skickas till stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se senast den 19 juni 2025.

Göteborg den 25 mars 2025

För revisorsgruppen,
enligt uppdrag

Jonas Ransgård
ordförande

Torbjörn Rigemar
vice ordförande

Stadsrevisionens uppdrag

Stadsrevisionens uppdrag är att granska kommunens verksamhet. Granskningen sker på uppdrag av kommunfullmäktige som utser förtroendevalda revisorer som ansvarar för granskningen av nämnderna och kommunstyrelsen. Bland de förtroendevalda utser kommunfullmäktige även lekmanrevisorer. Lekmanrevisorerna ansvarar för granskningen av de bolag som kommunen äger.

De förtroendevalda revisorerna anlitar alltid sakkunniga biträden (yrkesrevisorer) som genomför granskningen. I revisionsredogörelserna presenterar yrkesrevisorerna den granskning de har gjort på nämnderna och kommunstyrelsen. Revisionsredogörelserna ligger till grund när de förtroendevalda revisorerna ansvarsprövar nämnderna och lämnar sitt uttalande till kommunfullmäktige.

Viss granskning rapporteras till kommunfullmäktige löpande under året i särskilda revisionsrapporter. Du hittar alla stadsrevisionens redogörelser och rapporter på www.goteborg.se/stadsrevisionen, men du kan också beställa dem från revisionskontoret via stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se.

Diarienummer: SRV-2024-00118

Innehåll

1	Samlad bedömning	8
1.1	Rekommendationer	9
2	Grundläggande granskning	9
2.1	Verksamhet	10
2.1.1	Nämndens hantering av kompletteringsbudgeten	10
2.2	Ekonomi	12
2.3	Intern kontroll	12
2.4	Bedömning	13
3	Rektorernas förutsättningar	14
3.1	Granskningsresultat	14
3.1.1	Förvaltningens organisation	15
3.1.2	Antal medarbetare per rektor	15
3.1.3	Rektorernas kompetens	16
3.1.4	Rollen som rektor respektive biträdande rektor upplevs ibland som otydlig	17
3.1.5	Flest anser att de delvis får det stöd som de behöver från förvaltningen	18
3.1.6	En majoritet av rektorerna och de biträdande rektorerna vill ha bättre förutsättningar	19
3.1.7	Nämndens uppföljning av rektorernas förutsättningar	20
3.2	Bedömning	21
4	Granskning av arbetet med trygghet och studiero	22
5	Granskning av räkenskaper	23
5.1	Granskningsresultat	24
6	Uppföljning av tidigare granskning	24
6.1	Uppföljning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning	24
6.1.1	Nämnden har prioriterat kompetensförsörjningen för att höja undervisningens kvalitet	25
6.1.2	Stödet från elevhälsan angående extra anpassningar och särskilt stöd har utvecklats	25
6.1.3	Åtgärder har vidtagits angående individuella utvecklingsplaner, intyg och betyg	26
6.1.4	Kunskapsresultaten följs upp	26
6.1.5	Bedömning	26
6.2	Uppföljning av särskilt stöd	27

6.2.1	Bedömning	27
6.3	Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete	27
6.3.1	Bedömning	28
6.4	Uppföljning av hedersrelaterat våld och förtryck	28
6.4.1	Bedömning	29
6.5	Uppföljning av våldsbejakande extremism och radikalisering	29
6.5.1	Bedömning	29

1 Samlad bedömning

Varje år granskar kommunens revisorer nämndens verksamhet i den omfattning som följer av god revisionssed. Årets granskning består av

- grundläggande granskning
- rektorernas förutsättningar
- trygghet och studiero
- uppföljning.

Revisionskontoret har faktaavstämt all granskning med förvaltningen.

Den grundläggande granskningen visar på allvarliga brister i nämndens beslutsfattande. Det handlar om att nämnden i samband med att kompletteringsbudgeten skulle fördelas inte samtidigt tilldelade de fristående huvudmännen motsvarande resurstillskott. Motivet till nämndens agerande har varit att man är kritisk till nuvarande reglering för bidrag till fristående huvudmän och att man har velat belysa behovet av reformer. Detta åligger inte nämnden. En kommunal nämnd ska följa vad som är föreskrivet i lag, förordning och bindande föreskrifter i sitt uppdrag. Dessutom beslutade nämnden om att verkställa utbetalningen till de kommunala skolorna innan beslutet hade vunnit laga kraft, trots att det fanns särskilda skäl mot att göra det. Vi bedömer att nämnden på ett väsentligt sätt har brustit i sitt ansvar genom att inte följa skollagen och kommunallagen.

Sammantaget bedömer vi att nämnden delvis har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Vi bedömer att nämndens interna kontroll har varit tillräcklig.

Granskningen av rektorernas förutsättningar visar att det finns utmaningar i arbetet med att säkerställa att rektorerna ges goda förutsättningar för att kunna ta det ansvar som pekas ut i både nationella och kommunala styrdokument. Vi bedömer att nämnden behöver förtydliga rektorernas och de biträdande rektorernas olika roller.

Granskningen av nämndens arbete med trygghet och studiero visar på ett antal förbättringsområden. Vi bedömer att såväl det förebyggande som det åtgärdande arbetet behöver utvecklas. Personalen behöver anmäla alla händelser som kan vara en kränkning mot en elev och alla skolenheter behöver upprätta en plan mot kränkande behandling. Det råder också bristande kunskap om det dokumentationskrav som gäller vid disciplinära åtgärder.

Uppföljningen av tidigare granskningar visar att nämnden har agerat för att förbättra verksamheten utifrån rekommendationer som lämnats tidigare år. I år har vi även följt upp de rekommendationer som lämnades år 2022 i samband med granskningen av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Granskningen ledde till att de förtroendevalda revisorerna riktade kritik mot nämnden i form av en anmärkning. Vi bedömer att nämnden har omhändertagit de rekommendationer som lämnades. När det gäller det systematiska brandskyddsarbetet bedömer vi att nämnden inte i alla delar har omhändertagit rekommendationen.

1.1 Rekommendationer

Utifrån årets granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Nämnden rekommenderas att förtydliga rektorernas och de biträdande rektorernas olika roller.
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vid alla skolenheter bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Särskilt behöver systematiken i arbetet med studiero stärkas.
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen anmäler upplevda kränkningar till rektorn.
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att disciplinära åtgärder dokumenteras i enlighet med gällande regelverk.
- Nämnden rekommenderas att säkerställa att beslut om disciplinära åtgärder följer regelverket.
- Nämnden rekommenderas att förtydliga hur arbetet med studieron ska följas upp.

Följande rekommendation kvarstår sedan tidigare år:

- Nämnden rekommenderas att säkerställa att verksamheten bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete i enlighet med gällande lag, föreskrifter och riktlinjer (från 2023).
- Nämnden rekommenderas att stärka sin styrning av arbetet med samverkan kring samordnade insatser för barn och unga i syfte att se till att verksamheten lever upp till kraven som ställs i lagstiftning och regelverk (från 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).
- Nämnden rekommenderas att stärka sin uppföljning av SIP-arbetet i syfte att se till att verksamheten lever upp till kraven som ställs i lagstiftning och regelverk gällande samordnade insatser för barn och unga (från 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).
- Nämnden rekommenderas att arbeta för förverkligandet av en gemensam digital samverkansyta för att underlätta dokumentation och kommunikation samt säkra informationsöverföringen i arbetet med SIP barn och unga (från 2023, ingen uppföljning genomfördes 2024).

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.

2.1 Verksamhet

Nämnden ska genomföra sitt grunduppdrag enligt reglementet, gällande lag och författning samt enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat om. Fullmäktige har i budgeten fastställt övergripande mål som gäller för samtliga nämnder och bolag. Flera nämnder och bolag har även tilldelats specifika uppdrag som ska genomföras. Vi har översiktligt granskat hur nämnden har genomfört sitt grunduppdrag och arbetat med fullmäktiges mål och uppdrag. Vi har även granskat nämndens protokoll och beslutsunderlag.

Granskningen visar att nämnden i huvudsak har planerat och genomfört grunduppdraget i enlighet med reglementet. Vidare visar granskningen att nämnden har arbetat med de mål och uppdrag som fullmäktige har gett nämnden. Måluppfyllelsen och arbetet med fullmäktiges uppdrag har i huvudsak följts upp under året, i delårsrapporter och i årsrapporten.

Vi noterar att det under året har förekommit fall då ledamöter valt att inte delta i nämndens beslut.

Granskningen visar på en allvarlig avvikelse i nämndens beslutsfattande. Revisionskontoret har under året uppmärksammat och särskilt följt nämndens hantering av kompletteringsbudgeten.

2.1.1 Nämndens hantering av kompletteringsbudgeten

I mars år 2024 beslutade kommunfullmäktige om en kompletteringsbudget. Beslutet innebar att grundskolenämndens kommunbidragsram höjdes med 100 miljoner kronor för år 2024 och framåt.

Vid grundskolenämndens möte den 26 mars tog nämnden ställning till hur kompletteringsbudgeten skulle fördelas. Nämnden beslutade att

- avsätta 90 miljoner kronor till elevpengen för att kompensera skolenheternas ökade kostnader för avtalade förmånsbestämda pensioner
- betala ut övriga 10 miljoner kronor till den kommunala kulturskolan, insatser för ökad måluppfyllelse och utökat skärgårdstillägg.

Enskilda huvudmän skulle enligt beslutet få möjlighet att äska motsvarande medel om de kunde styrka att de haft motsvarande kostnadsökningar för sina avtalade förmånsbestämda pensioner. Förvaltningen uppger att de fristående huvudmännens andel av ökningen av elevpengen utgjorde 23 miljoner kronor.

Av protokollet framgår att fyra ledamöter reserverade sig mot beslutet. Vidare lämnade förvaltningsdirektören en anteckning i protokollet om att beslutet inte var förenligt med skollagen och innebar många risker. Bland annat för rättsliga kostnader, likviditetsmässiga nackdelar för de fristående verksamheterna och svårigheter att genomföra satsningen i den egna verksamheten.

Nämndens beslut om kompletteringsbudgeten överklagades till förvaltningsrätten genom kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. Det ledde till ett antal beslut i förvaltningsrätten och i den egna nämnden:

- **Nämnden verkställde beslutet om kompletteringsbudgeten**

Den 21 maj, innan förvaltningsrätten hade kommit med sin dom, fattade nämnden beslut om att verkställa beslutet om kompletteringsbudgeten. Fyra ledamöter reserverade sig.

- **Förvaltningsrätten beslutade om inhibition**

Även nämndens beslut om att verkställa kompletteringsbudgeten överklagades till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten i Göteborg beslutade den 3 juni (mål nr 6279-24) om inhibition, det vill säga att nämndens beslut i den del som avsåg verkställighet av de 90 miljoner kronorna i kompensation för ökade pensionskostnader inte fick verkställas förrän domstolen avgjort målet.

- **Nämnden avslog ett yrkande om att upphäva beslutet**

Den 10 juni fattade nämnden beslut om ett yrkande om att nämnden skulle upphäva sitt beslut från i mars och i stället fördela de 90 miljoner kronorna utifrån gällande resursfördelningsmodell. Yrkandet avslogs av en enig nämnd.

- **Förvaltningsrätten upphävde nämndens beslut**

Den 13 juni beslutade förvaltningsrätten i Göteborg (mål nr 4137-24) att nämndens beslut avseende de 90 miljoner kronorna var olagligt och skulle upphävas. Förvaltningsrätten bedömde att det strider mot skollagens regler att kräva att de fristående huvudmännen styrker sina pensionskostnader för att få ta del av tillskottet. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Förvaltningsrätten bedömde också att beslutet var olagligt, då medlen till de fristående huvudmännen kunde komma att betalas ut vid en senare tidpunkt än den då de kommunala skolorna skulle få del av tillskottet. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2015 ref. 53) har bedömt att om ytterligare resurser ges till de kommunala skolorna under budgetåret ska de fristående verksamheterna samtidigt få ta del av motsvarande tillskott.

- **Förvaltningsrätten upphävde verkställigheten**

Den 13 juni beslutade förvaltningsrätten i Göteborg även om att upphäva verkställigheten av beslutet som fattades av nämnden den 26 mars (mål nr 6279-24). Enligt kommunallagen får ett beslut verkställas innan det fått laga kraft om inte särskilda skäl talar mot det. Vid bedömningen ska det tas hänsyn till om verkställigheten av beslutet kommer att kunna rättas. Förvaltningsrätten bedömde att nämnden vid prövningen av verkställighetsfrågan skulle ha varit införstådd med att beslutet var tveksamt ur rättslig synpunkt, att det inte kunde rättas i efterhand och att det därför fanns särskilda skäl mot att verkställa beslutet.

- **Nämnden beslutade att inte överklaga**

Vid ett extra nämndmöte den 28 juni beslutade nämnden att inte överklaga förvaltningsrättens beslut från den 13 juni.

Grundskoledirektören fick i uppdrag att fördela återstående delen av kompletteringsbudgeten till elevpengen för kommunala och fristående skolor utifrån gällande resursfördelningsmodell. I yrkandet från Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet framgår att man ”hoppas att Göteborgs Stads försök att ge bidrag på lika villkor – på riktigt – ska belysa hur skadat skolsystemet är och att behovet av reformer för ökad rättvisa är trängande. Vi behöver ett skolsystem som sätter barnens rätt till utbildning före friskoleägarnas möjligheter till etablering och vinst.”

Förvaltningen uppger att nämndens hantering av kompletteringsbudgeten innebär att det blev en fördröjning av utbetalningen. Detta drabbade både den egna verksamheten och de fristående huvudmännen. Att pengarna kom sent på året gjorde att det blev svårt att hinna tillsvidareanställa personal. Mot bakgrund av att många rektorer hade arbetat med åtgärdsplaner för en ekonomi i balans under förra året fanns det också en tveksamhet i att nu anställa personal igen. Enligt förvaltningen blev ekonomistyrningen ryckig och i stället för att uppnå en långsiktig planering för att kunna höja undervisningens kvalitet blev det tillfälliga lösningar med vikarier och visstidsanställda.

Förvaltningen uppger att det blev samma fördröjning för de fristående huvudmännen och sannolikt samma problem för dem att kunna nyttja tillskottet fullt ut. Enligt förvaltningen har hanteringen också lett till irritation från de fristående huvudmännen och till att förtroendet för nämnden har skadats.

2.2 Ekonomi

Nämnden ska se till att verksamheten bedrivs inom de ekonomiska ramar som beslutats av fullmäktige. 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.

Granskningen visar att nämnden har bedrivit verksamheten inom de ekonomiska ramarna för året. Granskningen visar vidare att nämnden har följt upp sin ekonomi kontinuerligt.

Enligt stadens regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning ska avvikelser i förhållande till budgetens ekonomiska mål analyseras och förklaras. Granskningen visar att den angivna budgeten i nämndens delårsrapporter per mars och per augusti inte redovisar samma siffror som nämndens budgetbeslut. I budgethandlingen angavs att uppskattningen av intäkter och kostnader var preliminär och att detta skulle justeras inför delårsrapport mars. För att nämnden ska kunna agera skyndsamt vid förändrade förutsättningar är det viktigt att analysen utgår från den beslutade budgeten.

2.3 Intern kontroll

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.

Granskningen visar att nämnden har upprättat en samlad riskbild och en internkontrollplan. Riskhantering har i huvudsak 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.

2.4 Bedömning

Den grundläggande granskningen visar på allvarliga brister i nämndens beslutsfattande. Revisionskontorets bedömning är att nämnden på ett väsentligt sätt har brustit i sitt ansvar genom att inte följa skollagen och kommunallagen.

Förvaltningsrätten har konstaterat att nämndens agerande strider mot skollagens bestämmelser om utbetalning av bidrag till fristående huvudmän. Nämnden har agerat för att de fristående huvudmännen inte skulle få ta del av höjningen av elevpengen samtidigt som de kommunala skolorna. Nämnden har dessutom villkorat utbetalningen av bidrag, då de fristående huvudmännen skulle styrka att de haft samma pensionskostnader som de kommunala skolorna för att få ta del av tillskottet. Vi bedömer att nämnden har varit medveten om att agerandet inte varit förenligt med skollagen i och med den protokollsanteckning som förvaltningsdirektören lämnade vid beslutet den 26 mars.

Förvaltningsrätten har också konstaterat att nämnden har agerat i strid mot kommunallagen. Nämnden beslutade om att verkställa utbetalningen till de kommunala skolorna innan beslutet hade vunnit laga kraft, trots att det fanns särskilda skäl mot att verkställa beslutet. Vi bedömer att nämnden även vid detta beslut har varit medveten om att beslutet var tveksamt ur rättslig synpunkt och därför inte borde ha verkställts.

Nämnden är enligt kommunallagen skyldig att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Det är uppenbart att motivet för nämndens agerande har varit att man är kritisk till nuvarande reglering för bidrag till fristående huvudmän och att man genom sitt agerande har velat belysa behovet av reformer. Detta åligger inte nämnden. En kommunal nämnd ska följa vad som är föreskrivet i lag, förordning och bindande föreskrifter i sitt uppdrag.

Konsekvensen av nämndens agerande blev att fristående och kommunala huvudmän inte har behandlats lika. Ytterst riskerar det att drabba elevernas tillgång till en likvärdig utbildning oavsett huvudman. Nämndens beslut har även lett till en fördröjning av utbetalningen till de kommunala skolorna. Kommunfullmäktiges kompletteringsbudget kunde därmed inte användas fullt ut under året.

Revisionskontorets bedömning är att nämnden i övrigt i huvudsak har en tillfredsställande ledning och styrning samt tillräcklig intern kontroll inom de områden som vi har granskat.

3 Rektorerens förutsättningar

Rektorn har en central roll för utbildningens kvalitet och för att skolan ska lyckas i sitt kompensatoriska uppdrag. Rektorns roll har förändrats över tid, bland annat genom utökade ansvarsområden och ett mer komplext uppdrag. Förutom att vara pedagogisk ledare ansvarar rektorn som regel även för ekonomi, personal, arbetsmiljö, säkerhet och lokaler.

Skollagen och läroplanen anger att rektorn har det övergripande ansvaret för att utbildningen inriktas mot de nationella målen. Samtidigt har rektorn även kommunala mål att förhålla sig till.

Studier visar att många rektorer upplever frustration kopplat till de många olika roller som yrket innebär och att det är svårt att räkna till för alla uppgifter och ansvarsområden.¹ Skolinspektionen har i flera granskningar identifierat brister i rektorernas förutsättningar.²

I Göteborgs Stad definieras chefers organisatoriska förutsättningar som de strukturer, krav och resurser som omger cheferna i deras arbete. Av grundskolenämndens budget för år 2024 framgår att budgeten kommer att medföra effektiviseringar och konsekvenser för verksamheten. Nämnden lyfter att det finns risk för ökad arbetsbelastning och konflikter mellan skolledningen och personalen. Revisionskontoret bedömer att det finns risk att rektorernas förutsättningar påverkas negativt av det ekonomiska läget.

Granskningen syftar till att bedöma om grundskolenämnden har säkerställt att rektorerna har förutsättningar att utföra sina uppdrag. Granskningen har genomförts genom två enkäter. Den ena skickades till rektorerna (60 procents svarsfrekvens) och den andra till de biträdande rektorerna (66 procents svarsfrekvens). Även om de biträdande rektorerna inte är rektorer i skollagens mening har många av rektorernas uppgifter delegerats till de biträdande rektorerna. Av nämndens kvalitetsanalys för år 2023 framgår att begreppet rektor i grundskoleförvaltningen avser alla skolledare. Därför ingår även de biträdande rektorerna i vår granskning.

Följande revisionskriterier har använts:

- 2 kap. 8–12 och 34 §§ skollagen (2010:800)
- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- 3 kap. 3 § reglemente för Göteborgs Stads grundskolenämnd
- Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap.

3.1 Granskningsresultat

I det här avsnittet redovisar revisionskontoret de iakttagelser vi har gjort i granskningen.

¹ Skolverket (2024) *Rektorsomsättning – en utmaning på många grundskolor*.

² Skolinspektionen (2019) *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten*, Skolinspektionen (2012) *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten*.

3.1.1 Förvaltningens organisation

Av grundskolenämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för att dess organisation är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagar och andra författningar för verksamheten.

Grundskolenämnden har beslutat om grundläggande principer för en ny skolenhetsorganisation som infördes stegvis från höstterminen år 2021. Syftet var att skapa en mer hållbar organisation och ge rektorerna bättre förutsättningar att kunna leda den pedagogiska utvecklingen. Skolenheterna blev större och färre än tidigare. Omorganisationen ledde till färre antal rektorer och till fler biträdande rektorer. Det finns idag (oktober år 2024) 67 rektorer anställda och 220 biträdande rektorer. Sammantaget har antalet skolledare ökat med 30 procent.

Samtidigt som skolenhetsorganisationen förändrades bildades fyra geografiska utbildningsområden som leds av utbildningschefer. I varje utbildningsområde skapades ett antal skolområden som består av en eller flera skolenheter. Rektorn leder arbetet i skolområdet tillsammans med de biträdande rektorerna. Rektorn är dock rektor, i skollagens mening, för alla skolenheter som ingår i området. I samband med detta förändrades styrkedjan genom att rektorn blev chef för de biträdande rektorerna. Det påverkade även styrningen mellan huvudmannen (nämnden) och rektorn, där rektorn nu har ett mer strategiskt uppdrag.

Av befattningsbeskrivningen för rektorerna framgår att rektorns arbete innebär ett indirekt ledarskap där rektorn arbetar genom en ledningsgrupp och delegerar ansvar, mandat och ledningsuppgifter till den biträdande rektorn eller de biträdande rektorerna. Befattningsbeskrivningen för de biträdande rektorerna anger att arbetet innebär att man utövar ett ledarskap nära elever och medarbetare. Rollen är i hög grad operativ och handlar om att bistå rektorn.

Den 1 januari 2024 justerades även ledningsorganisationen i grundskoleförvaltningen. Bakgrunden var att man såg ett behov av att stärka styrkedjan och stödet till rektorerna. Bland annat inrättades en avdelning utbildning. Syftet var att avlasta utbildningscheferna så att de kan fokusera mer på grunduppdraget.

Avdelningarna för ekonomi, lokalförsörjning och service, styrning och ledning samt hr stödjer rektorerna och de biträdande rektorerna i deras arbete. I avdelningen utbildning finns enheterna kvalitet och utveckling samt digitalt lärande som också utgör stöd för rektorerna och de biträdande rektorerna.

3.1.2 Antal medarbetare per rektor

Det finns flera viktiga förutsättningar för att rektorn ska kunna ta det ansvar som pekas ut i skollagen och läroplanen. En handlar om antalet medarbetare. Kommunfullmäktige beslutade den 19 juni 2024 om en rekommendation om ett riktvärde på 25 medarbetare per chef i stadens verksamheter.

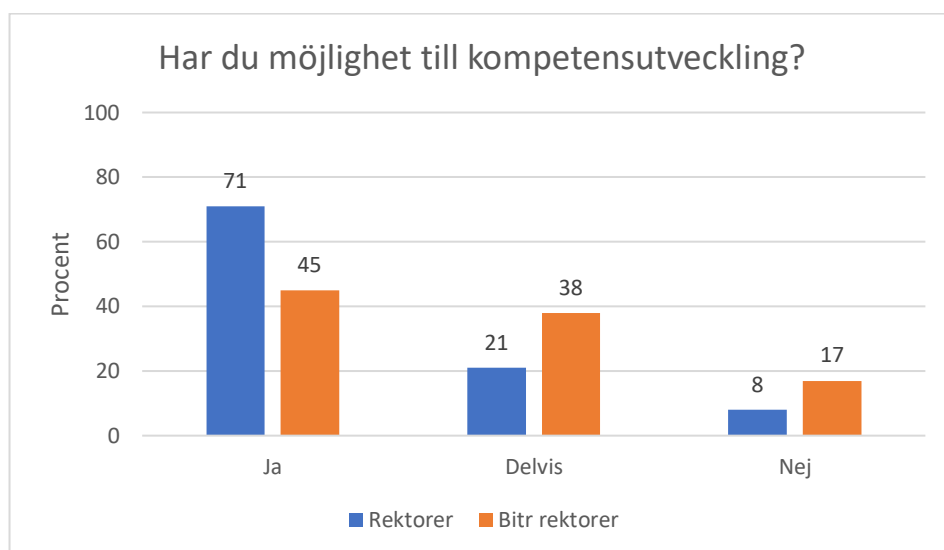
Enligt delårsrapporten för mars är genomsnittet för chefer inom utbildningsområdena 25,6 medarbetare per chef. Det innebär samtidigt att vissa har färre och andra har fler medarbetare. Förvaltningen uppger att de biträdande rektorerna som regel har fler medarbetare än rektorerna.

3.1.3 Rektorernas kompetens

En annan viktig förutsättning handlar om rektorernas kompetens. Enligt skollagen får bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt anställas som rektor. Efter att rektorn har tillträtt sin anställning ska rektorn snarast möjligt gå en särskild befattningsutbildning. Utbildningen ska vara genomförd inom fyra år efter den dag då rektorn tillträtt sin tjänst. Utöver rektorsutbildningen ansvarar huvudmannen för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.

Förvaltningen uppger att det finns rutiner för att säkerställa att den som anställs som rektor uppfyller kraven. Nästan alla rektorer som anställs har redan slutfört rektorsutbildningen. I stället är det enligt förvaltningen de biträdande rektorerna som går rektorsutbildningen, även om den inte är obligatorisk för dem. Av befattningsbeskrivningarna för rektorerna och de biträdande rektorerna framgår vilka kompetenskrav som finns för respektive befattning.

En majoritet av rektorerna (71 procent) uppger i vår enkät att de har möjlighet till kompetensutveckling. Resten svarar att de antingen har det delvis (21 procent) eller inte alls (8 procent).



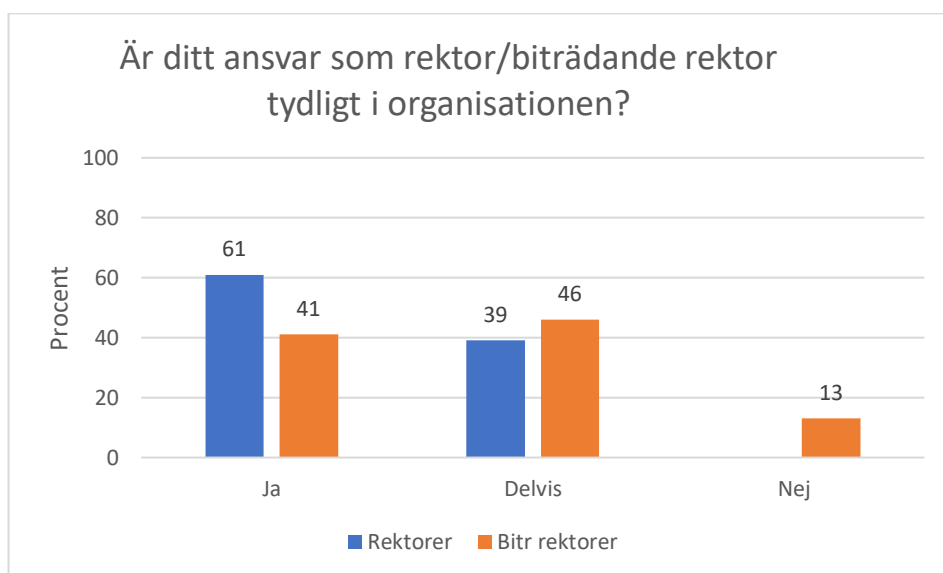
När det gäller de biträdande rektorerna är det betydligt färre som anser att de har möjlighet till kompetensutveckling (45 procent). Jämfört med rektorerna är det också fler som anser att de delvis har det (38 procent) och fler som svarar nej på frågan (17 procent). Av fritextsvaren i enkäten framgår att flera av de biträdande rektorerna anser att de saknar tid för kompetensutveckling och att de inte har rätt förutsättningar för att genomföra rektorsutbildningen.

Förvaltningen uppger att det finns behov av att se över vilken kompetensutveckling de biträdande rektorer kan behöva och man har identifierat att det finns ett behov av ökat kollegialt stöd. Enligt förvaltningen är det framför allt genom rektorsakademin som kontinuerlig kompetensutveckling erbjuds till både rektorerna och de biträdande rektorerna. Inom rektorsakademin finns även ett introduktionsprogram, ett mentorsprogram, material för team- och ledarutveckling och en rektorsverkstad. Enligt förvaltningen så nyttjas dock inte allt som erbjuds.

3.1.4 Rollen som rektor respektive biträdande rektor upplevs ibland som otydlig

En annan förutsättning är att ansvaret som rektor är tydligt i organisationen. Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skola ledas och samordnas av en rektor. Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov. Benämningen rektor får bara användas för den som har en anställning som rektor. Rektorn får uppdra åt en anställd vid skolan att fatta beslut och fullgöra enskilda ledningsuppgifter. Möjligheten att delegera gäller bara om det inte regleras i lag eller annan författning att endast rektorn själv får fatta ett visst beslut eller fullgöra en viss ledningsuppgift.

I enkäten framkommer att både rektorerna och de biträdande rektorerna kan uppleva sina roller som otydliga. De biträdande rektorerna upplever detta i högre utsträckning.



Majoriteten av rektorerna (61 procent) svarar att deras ansvar som rektor är tydligt i organisationen och resterande 39 procent anser att det delvis är tydligt. Ingen av rektorerna svarar nej på frågan. En majoritet av de biträdande rektorerna svarar delvis (46 procent) eller nej (13 procent) på frågan.

De rektorer som svarar att rollen delvis är tydlig har i fritextsvaren utvecklat att det finns vissa otydligheter i förhållande till de biträdande rektorerna. Som exempel nämns att det kan bli tydligare vad skillnaden är mellan de olika rollerna. Likaså uppges att det är otydligt om det är rektorn eller de biträdande rektorerna som avses i olika sammanhang. Flertalet lyfter att det finns svårigheter med att veta hur operativ man ska vara som rektor utifrån skollagens krav och utifrån att det finns biträdande rektorer. Även arbetsmiljöansvaret lyfts som en fråga där rollen är otydlig. Några tar upp att det skulle vara bättre om de biträdande rektorerna fick benämningen rektor och att rektorn i stället får en ny benämning som områdeschef eller verksamhetschef.

Många av de biträdande rektorerna uppger att det är oklart vad som är deras ansvar och mandat i förhållande till rektorns roll. Flera uttrycker att de i praktiken

arbetar som rektorer, men kallas för biträdande rektorer. Faktorer som anges skapa osäkerhet är bland annat

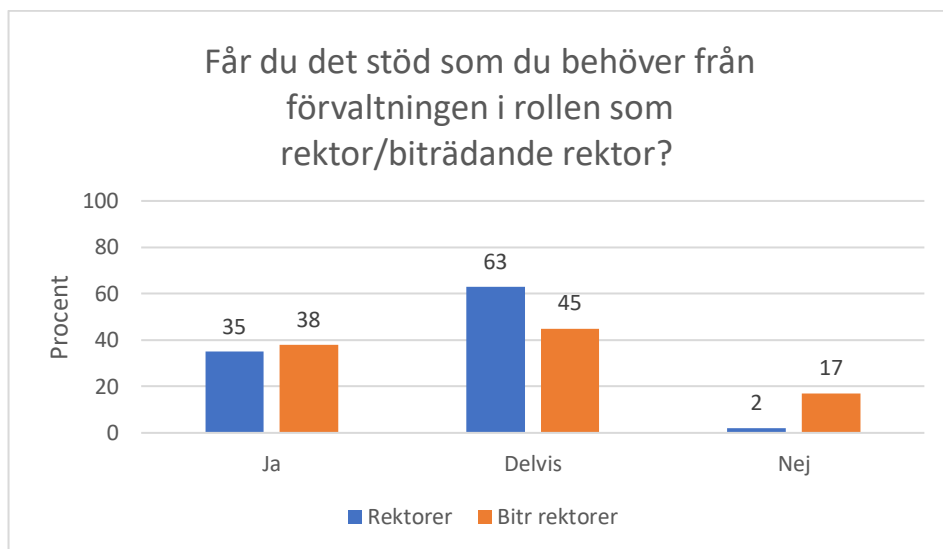
- att begreppet ”biträdande rektor” inte finns i skollagen, vilket gör att det inte finns en på förhand bestämd definition av rollen
- olika hantering och fördelning av arbetsuppgifter mellan rektorn och biträdande rektorer på olika skolenheter
- otydliga uppdragsbeskrivningar.

Specifika ansvarsområden som beskrivs som svåra att fördela mellan sig är arbetsmiljöarbete, elevhälsoarbete och systematiskt kvalitetsarbete. Vissa biträdande rektorer anser att de saknar delegationsbeslut som skulle möjliggöra en mer effektiv hantering av deras uppgifter.

Något som lyfts av båda grupperna är att det finns en problematik i att de biträdande rektorerna inte får direkt information om vad som händer i förvaltningen, på exempelvis ledningsgruppsmöten. I stället blir det upp till rektorn att vidarebefordra relevant information till de biträdande rektorerna.

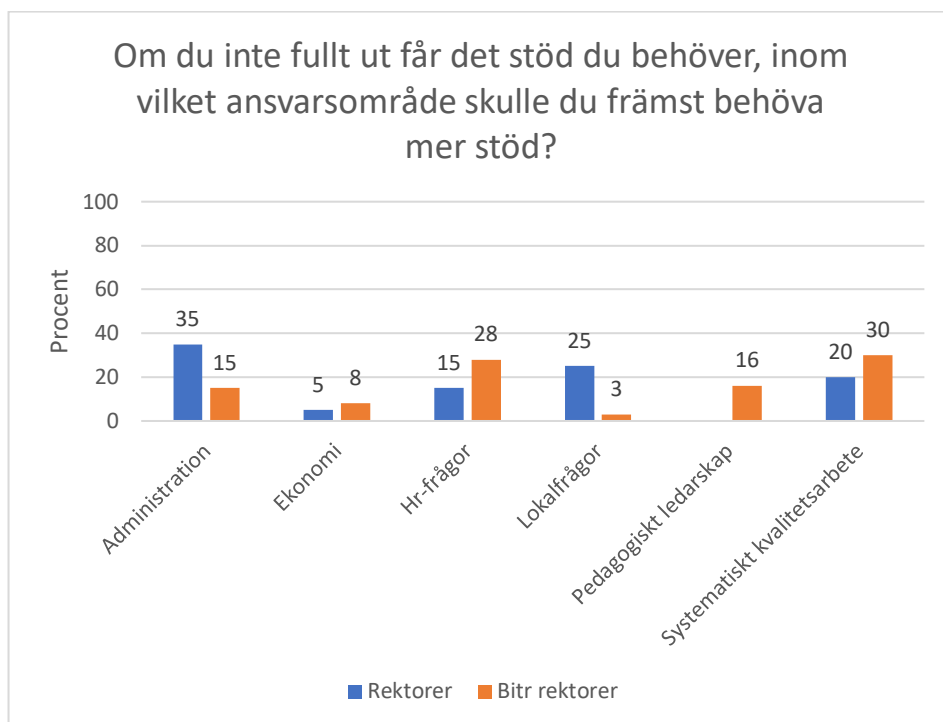
Förvaltningen uppger att det under år 2023 gjordes en första uppföljning av den förändrade skolenhetsorganisationen. Uppföljningens resultat stämmer i mångt och mycket överens med det som framkommer i vår enkät. Efter uppföljningen gjordes enligt förvaltningen en satsning på team- och ledarutveckling. Ett syfte med satsningen var att tydliggöra rektorns roll i förhållande till de biträdande rektorerna. Enligt förvaltningen är det inte konstigt att rollerna kan upplevas som otydliga då organisationen med skolområden är relativt ny och det tar tid innan förändringen har satt sig. Målsättningen är också att fortsätta arbetet med större skolområden för att skapa mer likvärdiga förutsättningar.

3.1.5 Flest anser att de delvis får det stöd som de behöver från förvaltningen



En majoritet av rektorerna anser att de delvis (63 procent) får det stöd de behöver från förvaltningen. Cirka en tredjedel (35 procent) anser att de får tillräcklig stöd och två procent svarar nej. De biträdande rektorerna svarar i högre

utsträckning nej på frågan om de får det stöd de behöver från förvaltningen (17 procent). Ungefär hälften (45 procent) svarar att de delvis får det stöd de behöver och 38 procent svarar ja på frågan.



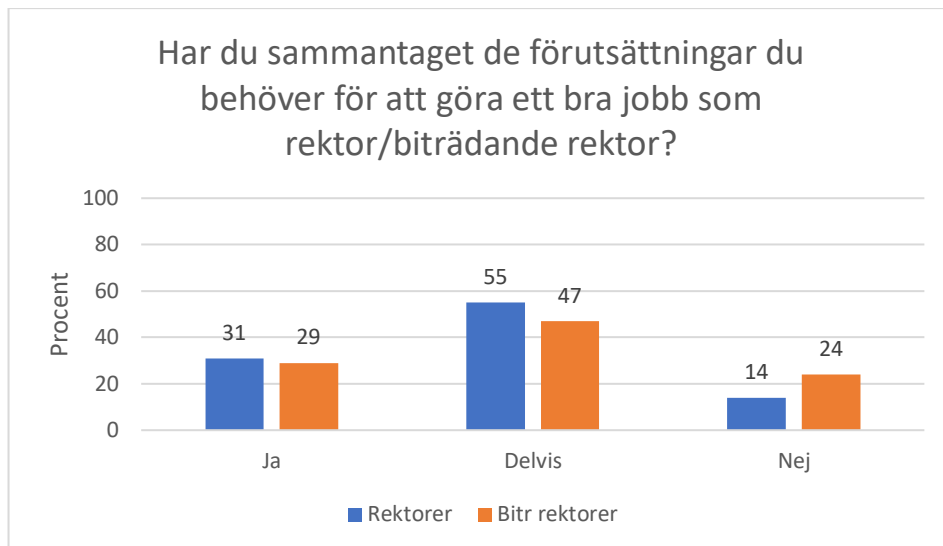
De som svarar delvis eller nej har fått beskriva inom vilket ansvarsområde de främst skulle behöva mer stöd inom. För rektorerna är svaren relativt jämnt fördelade mellan administration (35 procent), lokalfrågor (25 procent) och systematiskt kvalitetsarbete (20 procent). De biträdande rektorerna uttrycker främst behov av stöd inom systematiskt kvalitetsarbete (30 procent) och hr-frågor (28 procent).

Förvaltningen uppger att det pågår en omorganisation av stödfunktionerna som syftar till att ge ett mer samordnat stöd till rektorerna och de biträdande rektorerna utifrån vilka behov de har.

3.1.6 En majoritet av rektorerna och de biträdande rektorerna vill ha bättre förutsättningar

När rektorerna gör en sammantagen bedömning av om de har de förutsättningar de behöver för att göra ett bra jobb som rektor så svarar 31 procent ja. Cirka hälften (55 procent) svarar delvis och 14 procent svarar nej.

Av de biträdande rektorerna uppger 29 procent att de sammantaget har de förutsättningar de behöver. Cirka hälften (47 procent) svarar delvis och cirka en fjärdedel (24 procent) svarar att de inte har de förutsättningar de behöver för att göra ett bra jobb som biträdande rektor.



De som svarar delvis eller nej har fått beskriva vilka förutsättningar de saknar. Många av rektorerna anger att de behöver mer tid. Det finns en känsla av att inte räckta till och att det nära (pedagogiska) ledarskapet blir lidande. Vissa anger att de bygger upp flexitid och sparade semesterdagar som de sedan inte kan ta ut. Bland önskemålen finns

- mer personal
- bättre ekonomiska förutsättningar
- mer likvärdiga förutsättningar i vilka ledningsresurser som skolområdena får
- stöd från förvaltningen i olika frågor (se särskilt avsnitt om detta)
- tydligare rollfördelning.

De biträdande rektorerna uppger också att de saknar tid för alla uppgifter som ingår i rollen. De lyfter även att de saknar information (utifrån att de inte är med på ledningsmöten), ekonomiska förutsättningar, administrativt stöd samt tydlighet i roller och mandat. Flera av de svarande önskar ett nätverk för biträdande rektorer där de kan utbyta erfarenheter utifrån sina särskilda roller.

3.1.7 Nämndens uppföljning av rektorernas förutsättningar

Enligt Göteborgs Stads riktlinje för arbetsmiljö, medarbetarskap och chefskap ska samtliga nämnder sätta mål för arbetsmiljön och bedriva ett systematiskt hälso- och arbetsmiljöarbete. Det omfattar kartläggning, analys, åtgärder och uppföljning av såväl fysiska som organisatoriska och sociala förhållanden på organisations-, grupp-, och individnivå. Nämnderna ska systematiskt planera och följa upp att verksamheten försörjs med rätt kompetens i relation till verksamhetens utveckling.

Sedan nämnden bildades år 2018 har tydligare ansvar, styrning och ledning varit ett av de så kallade förstärkningsområdena. Av nämndens verksamhetsplan för år 2024 framgår vilka strategier nämnden har för att nå målet:

- Stärka förutsättningar för bärkraftig och framgångsrik förvaltnings- och skolorganisation.

- Stärka förutsättningar för hållbart ledarskap och medarbetarskap.
- Stärka förutsättningar för chefers organisering och resursplanering.

Förvaltningen uppger att de löpande följer upp rektorernas och de biträdande rektorernas arbetsmiljö inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet. I delårsrapporten för mars görs en uppföljning av chefernas organisatoriska förutsättningar. Här presenteras och analyseras olika nyckeltal som antal medarbetare per chef, resultat från stadens chefsenkät, chefsomsättningen och sjukfrånvaron. Exempel på åtgärder som vidtagits är att man

- gjort insatser inom team- och ledarutveckling
- sett över hur resurserna fördelas till skolledningsteam
- förenklat och stärkt det systematiska arbetsmiljöarbetet
- förändrat styrkedjan inom utbildningsområdet.

Sammantaget bedömer förvaltningen i delårsrapporten att chefernas organisatoriska förutsättningar har stärkts.

Som nämnts tidigare har förvaltningen även genomfört en första uppföljning av den förändrade skolenhetsorganisationen som också har bäring på rektorernas och de biträdande rektorernas arbetsmiljö. Fler uppföljningar är inplanerade och en utvärdering kommer att genomföras tidigast under år 2025.

Förvaltningen uppger att arbetet med att ta fram en kompetensförsörjningsplan har påbörjats. Frågan om de ska genomföra verktyget Chefoskopet³ är enligt förvaltningen under beredning.

3.2 Bedömning

Granskningen visar att det finns utmaningar i arbetet med att säkerställa att rektorerna ges goda förutsättningar för att kunna ta det ansvar som pekas ut i både nationella och kommunala styrdokument. Cirka en tredjedel av rektorerna och de biträdande rektorerna anser att de sammantaget har de förutsättningar de behöver för att göra ett bra jobb. De biträdande rektorerna upplever över lag att de har sämre förutsättningar än rektorerna.

Det är nämnden som ansvarar för att organisationen är tydlig och ändamålsenlig. Revisionskontoret bedömer att nämnden behöver förtydliga rektorernas och de biträdande rektorernas olika roller. Det framkommer att båda grupperna kan uppleva rollerna som otydliga. De biträdande rektorerna upplever det i högre utsträckning och många uttrycker att det är oklart vad som är deras ansvar och mandat i förhållande till rektorns roll. Vi noterar att det har gjorts insatser för att förtydliga rollerna och det finns befattningsbeskrivningar. Trots det visar granskningen att det inte är tydligt för alla vilket ansvar de har i organisationen. Eftersom nämnden har valt att ha befattningen biträdande rektor, som inte regleras i skollagen, bedömer vi att det är angeläget att nämnden klargör både rektorernas och de biträdande rektorernas uppdrag och mandat.

³Chefoskopet är en forskningsbaserad metod som används av Göteborgs Stad för att stärka chefers organisatoriska förutsättningar. Arbetet sker genom workshops och enkäter och mynnar ut i en handlingsplan på organisationsnivå. Alla förvaltningar ska genomföra Chefoskopet.

Vår bedömning är att det finns ett systematiskt arbete med att säkerställa att den som anställs som rektor uppfyller kraven och som regel har den som anställs som rektor redan genomfört rektorsutbildningen. Vi bedömer att nämnden kan behöva se över vilka förutsättningar de biträdande rektorerna har för att delta i kompetensutveckling.

Slutligen bedömer vi att det finns ett systematiskt arbete med att följa upp rektorernas och de biträdande rektorernas arbetsmiljö och det finns exempel på åtgärder som vidtagits i syfte att förbättra arbetsmiljön. Vi bedömer att en kompetensförsörjningsplan och genomförandet av Chefoskopet kan ge nämnden en fördjupad kunskap om vilka förutsättningar rektorerna och de biträdande rektorerna har och utifrån det identifiera vilka områden som behöver prioriteras.

Mot bakgrund av brister som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att förtydliga rektorernas och de biträdande rektorernas olika roller.

4 Granskning av arbetet med trygghet och studiero

Under året har revisionskontoret på de förtroendevalda revisorernas uppdrag granskat nämndens arbete med trygghet och studiero. Granskningen har avrapporterats till nämnden och till kommunfullmäktige i en särskild revisionsrapport.⁴

Granskningen syftade till att bedöma om nämnden har ett ändamålsenligt arbete med att tillförsäkra eleverna i grundskolan en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Den sammanvägda bedömningen är att nämndens arbete delvis är ändamålsenligt.

Revisionskontoret bedömer att nämndens systematiska förebyggande arbete för att skapa trygghet och studiero behöver utvecklas. Av granskningen framkommer att åtgärder för en ekonomi i balans har påverkat förutsättningarna negativt och det har skett en förskjutning mot det mer åtgärdande arbetet. Vi bedömer att bristerna är större i arbetet för att skapa studiero än i arbetet med att skapa trygghet. Nämnden behöver också se till att personalen anmäler alla händelser som kan vara en kränkning mot en elev, samt säkerställa att alla skolenheter upprättar en plan mot kränkande behandling.

Vi bedömer att nämnden delvis har säkerställt att adekvata åtgärder vidtas vid bristande trygghet och studiero. Det har nyligen skett lagförändringar som rör disciplinära åtgärder. Vår bedömning är att nämnden behöver se till att rektorernas och personalens kunskap om regelverket ökar. Personalen efterlyser mer information och stöd gällande när de får ingripa fysiskt mot elever. Det råder också bristande kunskap om det dokumentationskrav som gäller vid utvisning

⁴ Granskning av arbetet med trygghet och studiero, diarienummer SRV-2024-00009, beslutad av revisorsgruppen den 24 september 2024.

ur undervisningslokalen och vid omhändertagande av föremål. Nämnden behöver se till att dessa åtgärder dokumenteras.

Avstängning av en elev är den mest ingripande disciplinära åtgärden som kan vidtas. Nämnden behöver se till att sådana beslut följer skollagens krav. Vi ser allvarligt på att en av rektorerna fattat ett beslut om avstängning av elev utan att det vare sig dokumenterats eller att socialnämnden och huvudmannen informerats. Utan ett dokumenterat beslut ges inte heller vårdnadshavarna möjlighet att överklaga.

Vidare är revisionskontorets bedömning att arbetet med trygghet i huvudsak följs upp och utvärderas på ett systematiskt sätt men att uppföljningen av studieron kan utvecklas.

Följande rekommendationer lämnas utifrån granskningen:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vid alla skolenheter bedrivs ett förebyggande arbete som syftar till att skapa trygghet och studiero. Särskilt behöver systematiken i arbetet med studiero stärkas.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen anmäler upplevda kränkningar till rektorn.

Nämnderna rekommenderas att säkerställa att disciplinära åtgärder dokumenteras i enlighet med gällande regelverk.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att beslut om disciplinära åtgärder följer regelverket.

Nämnden rekommenderas att förtydliga hur arbetet med studieron ska följas upp.

5 Granskning av räkenskaper

En del av Stadsrevisionens granskning består av att granska och bedöma om Göteborgs Stads räkenskaper är rättvisande. Räkenskapsgranskningen genomförs av upphandlade revisionsföretag.

Den 1 januari 2023 trädde *Standard för kommunal räkenskapsrevision* i kraft.⁵ Standarden som innefattas i god revisionssed reglerar hur granskning av räkenskaper ska genomföras och omfattar alla kommuner och regioner.

Granskningen av delårs- och årsredovisning samt intern kontroll inom väsentliga processer tar sin utgångspunkt i stadens räkenskaper i stället för att, som tidigare, bygga nerifrån och upp utifrån nämndernas redovisning. Revisionsansatsen bygger på väsentlighetsbedömningar utifrån ett övergripande

⁵ *Standard för kommunal räkenskapsrevision* är framtagen och beslutad av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) och Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR).

kommunperspektiv. Det innebär att vissa nämnder kan beröras mindre av den årliga räkenskapsgranskningen och andra kan beröras mer.

5.1 Granskningsresultat

Inga iakttagelser som berör nämnden har rapporterats i granskningen av Göteborgs Stads räkenskaper.

6 Uppföljning av tidigare granskning

I detta avsnitt redogör vi för uppföljningen av de rekommendationer som har lämnats till nämnden tidigare år.

6.1 Uppföljning av måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2022 nämndens arbete för ökad måluppfyllelse för elever med intellektuell funktionsnedsättning i skolformen anpassad grundskola.⁶ I granskningen identifierades omfattande och allvarliga brister. Alla elever hade inte fått den undervisning och det stöd de hade rätt till. Det var stora brister i bedömning och dokumentation av elevernas kunskaper, vilket vi menade riskerade att äventyra elevernas rättssäkerhet. Kunskapsresultaten följdes inte heller upp i tillräcklig utsträckning. De identifierade bristerna bedömdes som både väsentliga och allvarliga och eleverna hade inte fått den utbildning de har rätt till.

Vår samlade bedömning var att nämnden inte hade säkerställt att den anpassade grundskolan bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och att nämnden hade brustit i den interna styrningen och kontrollen av skolformen. De förtroendevalda revisorerna riktade kritik mot nämnden i form av en anmärkning. Nämnden fick också fem rekommendationer:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att eleverna i grundsärskolan får den undervisning de har rätt till.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att eleverna i grundsärskolan som har behov av extra anpassningar och särskilt stöd får det.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att grundsärskoleelevernas individuella utvecklingsplaner uppfyller kraven enligt skolförfattningarna.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att skolförfattningarnas bestämmelser angående betyg, betygskataloger och intyg följs i grundsärskolan.

⁶ Vid tiden för granskningen hette skolformen grundsärskola.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att alla elevers kunskapsresultat i grundskolan följs upp, både på huvudmanna- och enhetsnivå.

Vi har i år följt upp rekommendationerna genom att ta del av nämndens yttrande från 2023, andra nämndhandlingar och genom en intervju med förvaltningen.

Uppföljningen visar att nämnden sedan 2022 vidtagit flera omfattande och långsiktiga åtgärder för att komma till rätta med bristerna. Nämnden har också fått kontinuerlig uppföljning av hur långt arbetet har kommit.

Framför allt har nämnden fokuserat på att stärka det systematiska kvalitetsarbetet. Förvaltningen genomför nu uppföljningsdialoger varje år med samtliga anpassade grundskoleenheter för att identifiera styrkor och utvecklingsområden. Från och med våren 2025 kommer även skolenheter med integrerade elever vara en del av dialogerna. Av nämndhandlingar framgår att utvecklingsarbetet inom skolformen fortfarande pågår och under hösten 2025 kommer nämnden att följa upp effekten av åtgärderna.

Förvaltningen uppger att granskningen har lett till att skolformen har synliggjorts på ett helt annat sätt än tidigare. Nu ingår den anpassade grundskolan i förvaltningens ordinarie processer.

6.1.1 Nämnden har prioriterat kompetensförsörjningen för att höja undervisningens kvalitet

I nämndens yttrande till stadsrevisionen anges flera åtgärder som vidtagits för att eleverna ska få den undervisning de har rätt till. Eftersom det fortfarande råder stor brist på lärare som är behöriga att undervisa i den anpassade grundskolan har nämnden prioriterat kompetensförsörjningsarbetet. Målet är att successivt höja såväl behörigheten som kompetensen.

Kompetensutvecklingsinsatser har genomförts inom områden som kompetensförsörjning, resursplanering, schemaläggning, nya timplaner och garanterad undervisningstid. Elevassistenter har erbjudits vidareutbildning och ett utvecklingsprojekt för att öka kunskapen på skolenheter med integrerade elever pågår.

I delårsrapporten för augusti år 2024 framgår att det finns kvarvarande utmaningar vad gäller kompetensförsörjningen i den anpassade grundskolan och hög sjukfrånvaro bland elevassistenter. I nämndens samlade riskbild för år 2025 beskrivs åtgärder för att hantera risken för bristande kompetensförsörjning inom skolformen.

6.1.2 Stödet från elevhälsan angående extra anpassningar och särskilt stöd har utvecklats

Vad gäller bristerna inom extra anpassningar och särskilt stöd har en obligatorisk utbildning genomförts för att höja personalens kompetens. I yttrandet framhålls att elevhälsan har en viktig roll för att säkerställa att eleverna får det stöd de behöver. Elevhälsan har arbetat med att ta fram rutiner och genomföra kompetensutveckling kring extra anpassningar, utredningar av elevers behov av särskilt stöd och upprättande av åtgärdsprogram. Förvaltningen uppger att det har

blivit tydligare angående vilket stöd den centrala elevhälsan kan ge till skolenheterna i arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd.

I delårsrapporten för augusti år 2024 framgår att det inom skolformen fortsatt finns en osäkerhet kring extra anpassningar och särskilt stöd. Enligt förvaltningen belyser det behovet av ytterligare utbildning och riktade insatser. Förvaltningen uppger att tidiga insatser, extra anpassningar och särskilt stöd kommer att vara teman under året vid de nätverksträffar som finns för skolformen.

6.1.3 Åtgärder har vidtagits angående individuella utvecklingsplaner, intyg och betyg

I nämndens yttrande beskrivs flera aktiviteter för att åtgärda bristerna angående individuella utvecklingsplaner, intyg, betyg och betygskataloger. Även här handlar det framför allt om kompetenshöjande insatser. Rutiner, stödmaterial, blanketter och information kring individuella utvecklingsplaner, bedömning och betygsättning har uppdaterats och finns tillgängliga för skolenheterna.

Utbildningsinsatser med fokus på bedömningspraktik, myndighetsutövning och betygsättning har genomförts. Enheter med integrerade elever har också ingått.

Förvaltningen uppger att det har införts en teknisk begränsning i systemet där betyg registreras som gör att det inte längre går att sätta F på en elev i den anpassade grundskolan. I nämndens samlade riskbild för år 2024 och 2025 har risken för brister i myndighetsutövningen avseende registrering av kunskapsresultat identifierats. Under år 2024 har förvaltningen arbetat med att kvalitetssäkra betygsprocessen (inklusive intyg) och de individuella utvecklingsplanerna.

I delårsrapporten för augusti år 2024 framgår att det fortsatt är en utmaning för lärare att bedöma elevers kunskaper i den anpassade grundskolan. Nämnden avser fortsätta arbetet för en högre och mer kvalitativ bedömarkompetens hos lärarna.

6.1.4 Kunskapsresultaten följs upp

Granskningen visade att kunskapsresultaten för elever som läste ämnesområden och elever som läste integrerat i grundskolan inte följdes upp. Av delårsrapporten för augusti år 2024 framgår att kunskapsresultaten för båda dessa elevgrupper nu följs upp. Förvaltningen uppger att motsvarande uppföljning görs på skolenhetsnivå.

6.1.5 Bedömning

Revisionskontorets bedömning är att nämnden har vidtagit flera viktiga åtgärder för att komma till rätta med bristerna som identifierades i granskningen. Det finns fortsatta utmaningar i arbetet med att säkerställa att eleverna får den utbildning de har rätt till, men vår bedömning är att nämnden arbetar systematiskt för att höja kvaliteten i skolformen. Nämnden avser också att under år 2025 följa upp effekten av de åtgärder som vidtagits. Vi bedömer därmed att nämnden har omhändertagit rekommendationerna.

6.2 Uppföljning av särskilt stöd

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2023 nämndens arbete med särskilt stöd. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att stärka sin interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd. Detta för att kunna säkerställa att elever i grundskolan får det särskilda stöd som de har behov av så att alla elever ges förutsättningar att nå kunskapsmålen.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ta del av nämndens yttrande, övriga nämndhandlingar och genom skriftliga frågor till förvaltningen. Uppföljningen visar att nämnden vidtagit en rad åtgärder.

Förvaltningen har inrättat ett processteam som arbetar med att skapa förutsättningar för att stärka förvaltningens interna styrning och kontroll av arbetet med särskilt stöd.

Under år 2024 har teamet inventerat vilka insatser som pågår i förvaltningen avseende särskilt stöd och vilka delar som behöver förstärkas. Utifrån inventeringen har fyra utvecklingsområden identifierats:

1. Systematiskt kvalitetsarbete. På både huvudmanna- och skolenhetsnivå bör arbetet inbegripa området extra anpassningar och särskilt stöd.
2. Tydlig roll- och ansvarsfördelning på huvudmannanivå gällande stödinsatser för tidiga åldrar samt processen för särskilt stöd.
3. Tydliggörande av intern uppföljning och kontroll gällande stödinsatser för tidiga åldrar, samt processen för särskilt stöd.
4. Kompetenshöjande insatser kopplade till processen för särskilt stöd.

Processteamet ska ta fram en plan för förvaltningen avseende särskilt stöd där även kompetensutvecklingsinsatser ingår. Planen ska vara klar under år 2025.

Det pågår också ett arbete med att ta fram rutiner för huvudmannen i syfte att regelbundet kunna kvalitetssäkra beslut och beslutsunderlag i arbetet med särskilt stöd. För att bättre kunna säkerställa likvärdiga förutsättningar över staden håller ett processbaserat arbetssätt på att tas fram som ska stödja rektorn i organisering och bemanning utifrån uppdrag, kompetens och budget.

6.2.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.

6.3 Uppföljning av systematiskt brandskyddsarbete

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2023 nämndens systematiska brandskyddsarbete. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att verksamheten bedriver ett systematiskt brandskyddsarbete i enlighet med gällande lag, forskrifter och riktlinjer.

Vi har i år följt upp denna rekommendation med såväl skriftliga frågor till förvaltningen som genom analys av nämndens yttrande. Uppföljningen visar att förvaltningen vidtagit förbättrande åtgärder, vad gäller tydliggörande av ansvaret för brandskyddsarbetet, stöd till ansvariga inom brandskyddsområdet och implementering av förvaltningens process för systematiskt brandskyddsarbete.

Uppföljningen visar också att förvaltningen på central nivå saknar en aktuell bild av hur långt det systematiska brandskyddsarbetet kommit på lokal nivå. Detta gäller särskilt dokumentation som styrker att utrymningsövningar, riskanalyser och egenkontroller genomförs på enhetsnivå.

6.3.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden inte i alla delar har omhändertagit rekommendationen. Vi bedömer att nämnden behöver se till att det finns aktuella och dokumenterade riskanalyser samt att utrymningsövningar och egenkontroller genomförs i samtliga verksamheter. Rekommendationen från år 2023 kvarstår därför.

6.4 Uppföljning av hedersrelaterat våld och förtryck

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2023 nämndens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck. Granskningen resulterade i följande rekommendationer till nämnden:

Nämnden rekommenderas att säkerställa att personalen får kompetensutveckling i vad hedersrelaterat våld och förtryck innebär.

Nämnden rekommenderas att säkerställa att det vidtas adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar.

Nämnden rekommenderas att upprätta rutiner för hur personalen kan upptäcka och hur de ska agera vid misstanke om en elev är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

Nämnden rekommenderas att följa upp och utvärdera arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

Vi har i år följt upp dessa rekommendationer genom att ta del av nämndens yttrande, övriga nämnhandlingar och genom skriftliga frågor till förvaltningen. Uppföljningen visar att nämnden vidtagit en rad åtgärder.

Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att säkra att samtliga rektorer får kompetensutveckling kring hedersförtryck under år 2024/2025. Rektorerna ska få stärkt kompetens för att hantera hedersnormer vid rekrytering och bland anställda samt för att agera gentemot anställda som sprider hedersnormer, eller utsätter elever för hedersförtryck i sin yrkesutövning.

För att stärka personalens kompetens inom området pågår ett arbete med att synliggöra de stödresurser och stödmaterial som redan nu finns inom förvaltningen och staden. Flera utbildningar kommer att genomföras under år 2025.

Förvaltningen har infört en rutin som syftar till att förbättra möjligheterna att uppmärksamma och stödja elever som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Rutinen kommer att implementeras under år 2025 i samband med de utbildningsinsatser som är inplanerade.

Det har inte gjorts någon uppföljning än av arbetet. Enligt förvaltningen kommer arbetet att följas upp efter att utbildningsinsatserna har genomförts.

6.4.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationerna.

6.5 Uppföljning av våldsbejakande extremism och radikalisering

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade revisionskontoret år 2023 nämndens arbete mot våldsbejakande extremism och radikalisering. Granskningen resulterade i följande rekommendation till nämnden:

Nämnden rekommenderas att identifiera vilka yrkeskategorier som behöver fördjupad kunskap inom sakområdet våldsbejakande extremism och radikalisering samt upprätta en utbildningsplan för detta.

Vi har i år följt upp denna rekommendation genom att ta del av nämndens yttrande och genom skriftliga frågor till förvaltningen. Uppföljningen visar att förvaltningen ser våldsbejakande extremism som ett prioriterat område.

Samtliga medarbetare har fått utbildning i pågående dödligt våld, där radikaliseringsprocessen ingår. Enligt förvaltningen har utbildningen gett personalen verktyg att tidigt uppmärksamma varningstecken kopplade till våldsbejakande extremism. Yrkeskategorier som behöver fördjupad kunskap har identifierats och dessa har erbjudits kunskapsförhöjande insatser. Inom förvaltningen är det chefen som bedömer vilket behov av utbildning som finns för sin enhet, inom ramen för riskbedömningen knuten till den lokala krisplanen. Förvaltningen uppger att stadsledningskontoret arbetar med att ta fram en allmän utbildning inom våldsbejakande extremism som ska riktas till alla medarbetare i staden samt en utbildning som riktas till medarbetare i behov av fördjupad kunskap. Båda dessa utbildningar kommer att omfatta medarbetare inom förvaltningen.

6.5.1 Bedömning

Revisionskontoret bedömer att nämnden har omhändertagit rekommendationen.