

# Granskning av kommunens arbete med elevers måluppfyllelse och effekterna av distansundervisningen

Trelleborgs kommun



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande och avgränsning .....	4
2.4. Revisionskriterier .....	4
2.5. Grundskoleverksamheten under pandemin .....	4
2.6. Den kommunala vuxenutbildningsverksamheten under pandemin .....	6
<b>3. Bildningsnämnden: grundskolan och gymnasieskolan</b> .....	<b>7</b>
3.1. Iakttagelser - måluppfyllelse kunskapsresultat .....	7
3.2. Iakttagelser - analys av stödbehov, åtgärder och uppföljning .....	8
3.3. Bedömning.....	9
<b>4. Arbetsmarknadsnämnden: den kommunala vuxenutbildningen</b> .....	<b>11</b>
4.1. Iakttagelser - genomströmning och studieresultat .....	11
4.2. Iakttagelser - analys av stödbehov, åtgärder och uppföljning .....	12
4.3. Bedömning.....	14
<b>5. Slutsats</b> .....	<b>16</b>
<b>6. Källförteckning</b> .....	<b>18</b>
<b>7. Revisionskriterium</b> .....	<b>21</b>
7.1. Kommunallagen (2017:725) .....	21
7.2. Skollagen (2010:800).....	21
7.3. Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.....	22
7.4. Lag (2022:730) om ändring i skollagen (2010:800) samt Förordning (2022:731) om ändring i skolförordningen (2011:185).....	22

# 1. Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun granskat om bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden har organiserat undervisningen på ett sådant sätt att skollagens krav kan uppfyllas och elevernas stödbehov tillgodoses.

Vår sammanfattande bedömning är att bildningsnämnden har organiserat undervisningen på ett sådant sätt att skollagens krav kan uppfyllas och elevernas stödbehov kan tillgodoses. Bedömningen grundar sig på hur nämnden genom beslut om handlingsplaner utifrån pandemins påverkan har efterfrågat information över vilken påverkan som pandemin och distansundervisningen fått på elevernas lärande och den psykiska hälsan hos eleverna.

Det är vår sammanfattande bedömning att arbetsmarknadsnämnden delvis bedrivit ett ändamålsenligt arbete med att genomföra analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet. Nämnden hade genom tätare uppföljningar, tydligare resultatredovisning och utökad analys behövt försäkra sig om att verksamheterna hade rätt förutsättningar och resurser att utföra sitt uppdrag.

Det är vår bedömning att både bildningsnämndens och arbetsmarknadsnämndens verksamheter under pandemin erbjudit ändamålsenliga stödinsatser. Flera av de praktiska momenten och andra delar som krävt fysisk närvaro har genom särskilda smittbegränsande åtgärder kunnat utföras på plats.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Verksamheterna beskriver stor flexibilitet gällande möjligheten för enskilda elever och studerande att vara i skolan trots beslut om distansundervisning.
- ▶ Inom grundskolan pekas simundervisningen, matematikämnet och elever i nuvarande årskurs 9 ut som områden där insatser krävs.
- ▶ Pandemin har påverkat söktrycket till vuxenutbildningen och antalet avhopp har ökat.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas bildningsnämnden att:

- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetetsarbetet fortsatt följa pandemins påverkan på elevernas måluppfyllelse och psykiska hälsa.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetetsarbetet fortsatt följa pandemins påverkan på de studerandes måluppfyllelse.
- ▶ Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med tydligare resultatredovisning och utökad analys i syfte att identifiera vilka faktorer som påverkar de studerandes måluppfyllelse och rikta insatser till de faktorer som har störst betydelse.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Under 2020 och 2021 har den kommunala verksamheten bedrivits med delvis nya verktyg på grund av covid-19, så även skolverksamheten. Den fysiska undervisningen i klassrum har under vissa perioder ersatts av distansundervisning. Vid dessa tillfällen har eleverna förväntats delta i undervisningen hemifrån, uppkopplade till läraren via videolänk. Detta innebär att skolverksamhet med kort varsel förändrat sin kärnverksamhet, ofta utan tidigare liknande erfarenheter att ta stöd emot. Situationen har ställt höga krav på både skolpersonal och elever som har behövt göra stora ansträngningar för att få undervisningen och skolarbetet att fungera.

I skollagen anges att skolan ska ge alla elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och i sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Bestämmelserna om ledning och stimulans innebär att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag. Utbildningen ska ta hänsyn till alla elevers olika behov, där en strävan ska vara att uppväga skillnader i deras förutsättningar. Detta innebär att organisera verksamheten på individ-, grupp-, och skolnivå så att eleverna får förutsättningar att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.

Skolinspektionen konstaterar i sin granskning 2021 avseende distansundervisningens påverkan att det för majoriteten av de elever som har fått en större mängd undervisning på distans inneburit försämrade förutsättningar för lärande och kunskapsutveckling. Skolinspektionen konstaterar vidare att den bild av elevernas stödbehov som skolan har inte fångar upp alla elevers behov. Få rektorer beskriver ett systematiskt arbete för att kartlägga, analysera och, i förekommande fall, på ett strategiskt sätt kompensera elever för undervisningskvalitet som har varit otillräcklig. Betygsättningen har också varit utmanande för lärarna.

Mot bakgrund av ovanstående har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens arbete med elevernas måluppfyllelse och effekterna av distansundervisningen.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden har organiserat undervisningen på ett sådant sätt att skollagens krav kan uppfyllas och elevernas stödbehov kan tillgodoses. Granskningen syftar vidare till att bedöma om nämnderna kan kompensera för de eventuella konsekvenser som distansundervisningen har medfört.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- ▶ Har nämnderna genomfört analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet?
- ▶ Har nämnderna bedrivit ett systematiskt arbete för att kartlägga och analysera elevernas stödbehov?
- ▶ Erbjuds ändamålsenliga åtgärder för elever med stödbehov?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser både bildningsnämnden och arbetsmarknadsnämnden, och inkluderar grundskola, gymnasium samt vuxenutbildning inklusive SFI-undervisning.

Granskningen har skett genom dokumentstudier. Därtill har intervjuer genomförts med respektive nämnds presidium, förvaltningsledningarna och ett urval av rektorer från grundskola, gymnasium och vuxenutbildning.

Inom skolvärlden i Skollagen skiljer man på fjärrundervisning och distansundervisning. Med fjärrundervisning avses undervisning där lärare och elever är fysiskt åtskilda, men undervisningen bedrivs tidsmässigt samtidigt (exempelvis en lektion som eleverna tar del av via skärmen samtidigt som läraren finns framför sin skärm och undervisar). Distansundervisningen, å sin sida, innebär att elever och lärare både är fysiskt och tidsmässigt åtskilda (eleven tar del av inspelat material eller genomför uppgifter på egen hand som läraren tidigare har delat ut). I följande text används det bredare begreppet distansundervisning för båda dessa situationer.

### 2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från revisionskriterierna nedan. För att läsa mer om revisionskriterierna, se kapitel 7.

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Skollagen (2010:800)
- ▶ Skolverkets allmänna råd kring arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram (2014)
- ▶ Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta
- ▶ Lag (2022:730) om ändring i skollagen (2010:800) samt Förordning (2022:731) om ändring i skolförordningen (2011:185)

### 2.5. Grundskoleverksamheten under pandemin

I kapitel 2.5 och 2.6 framgår en översiktlig beskrivning av grundskole- och gymnasieverksamheten samt den kommunala vuxenutbildningen under pandemin.

Beskrivningen grundar sig framför allt från iakttagelser vid intervjuer samt dokumentstudier.

Barn och elever i årskurs F-2 hade genom hela pandemin närundervisning, men fick i fall av smitta eller familjekarantän möjlighet att studera hemifrån med hjälp av material (exempelvis böcker och arbetsblad) som vårdnadshavaren kunde hämta på skolan.

För grundskolans tidigare del, årskurs F-6, fattades inga generella beslut om distansundervisning under pandemin. Distansundervisning förekom i enskilda klasser under mycket begränsade perioder (från ett par dagar upp till en vecka) om det fanns indikation på spridd smitta bland klassens elever. Vid intervjuer framkommer att dessa beslut då fattades av nämnden i samråd med Smittskydd Skåne, vilket är Region Skånes enhet för smittskyddsfrågor. Det framkommer även i intervjuerna att Google Classroom för årskurs 3-6 var ett viktigt stöd där elever kunde hämta allt nödvändigt studiematerial och digitala läromedel om de exempelvis var hemma på grund av familjekarantän eller om det tillfälligt införts distansundervisning för att stoppa ett större smittoutbrott.

För årskurs 7-9 förekom distansundervisning under delar av pandemin. Under 2022 gällde detta fram för allt under perioder i januari-februari.

I mars 2020 gick regeringen ut med rekommendationen att landets gymnasieskolor skulle hållas stängda tills vidare och att undervisningen skulle bedrivas genom fjärrundervisning. Undantaget var gymnasiesärskolans elever och elever i årskurs 3 som behövde genomföra praktiska moment för att kunna slutföra sina studier. I juni 2020 öppnade skolan igen och undervisningen bedrevs på plats under hösten, i enlighet med Folkhälsomyndighetens rekommendationer. I samband med att smittspridningen ökade i slutet av hösten kom beslutet senare att ändras till att växelvis hålla undervisningen på plats och på distans för att återigen i december besluta om att stänga skolan terminen ut.

Regeringens rekommendation var begränsad till och med den 30 juni 2021. Från och med 1 juli 2021 har det i stället varit de regionala och lokala förutsättningarna som avgjort behovet av distansundervisning. Frånvaro på grund av konstaterad smitta eller symtom minskade under 2021 bland elever och personal, men påverkade fortsatt verksamheten. Däremot beskriver verksamheten i intervjuer att de redan hade en utformad beredskap för anpassningar i undervisningen och arbetsätt sedan våren 2020.

Skolorna återger i Årsanalysen för 2021 att de ständigt har arbetat med att öka den digitala omställningen för lärare och elever där pandemin har haft en betydande påverkan i den snabba omställningen. Stora insatser av rektorer och personal på skolan krävdes för att anpassa verksamheten. Inom förvaltningen i sin helhet (förskola, grundskola och gymnasium) har flertalet planerade insatser fått ställas in under året. Som exempel anges i intervjuerna studiebesök, gemensamma utbildningsdagar och delar av gymnasielevernas arbetsplatsförlagda lärande (APL) på yrkesprogrammen. Läsåret 2020/2021 pekas ut som det läsår då pandemins

påverkan varit mest påtaglig för eleverna. Skolorna upplevde att eleverna kämpade med psykisk ohälsa, betygsstress och att elever med särskilda behov var särskilt utsatta. För att stötta elever med ett försämrat mående eller med särskilda behov har dessa elever haft fysisk undervisning samtidigt som övriga elever hade distansundervisning. Detta upplägg gällde både för grundskolan och Söderslätts-gymnasiet. Andra undantag som gjordes gällde praktiska moment på yrkesprogrammen samt laborationer på de studieförberedande programmen. I kvalitetsrapporten lyfts de praktiska momenten i de praktisk-estetiska ämnena, matematik samt laborationer i de naturvetenskapliga ämnena i grundskolan fram som ämnen som påverkats negativt av distansundervisningen så ämnena i huvudsak blev teoretiska.

Generellt under hela pandemin har personal på gymnasiet delvis haft möjlighet att arbeta hemifrån, medan personal i grundskolan arbetat på plats så länge de varit friska.

## **2.6. Den kommunala vuxenutbildningsverksamheten under pandemin**

Liksom Folkhälsomyndighetens rekommendationer för gymnasieskolan fick även vuxenutbildningarna införa distansundervisning under våren 2020. Vuxen-utbildningen likställdes med en arbetsplats under pandemin vilket innebar att alla som kunde vara hemma skulle vara det.

Sedan mars 2020 och under större delen av 2021 erbjöds majoriteten av kurserna i egen regi på grundläggande och gymnasial nivå digitalt. Vid intervjuer beskrivs att vård- och omsorgsutbildningen hade nätbaserad undervisning redan innan pandemin vilket gav en fördel i omställningen i början av pandemin. SFI kom tillbaka snabbare för växelvis undervisning när restriktionerna minskade jämfört med andra delar av den kommunala vuxenutbildningen.

Allt arbetsplatsförlagt lärande (APL) inom yrkesutbildningar har trots pandemin kunnat genomföras som planerat. Vid intervjuer förklaras detta med ömsesidigt förtroende och goda kontakter mellan skolan och arbetsplatserna. Material för riskbedömning och handlingsplan vid systematiskt arbetsmiljöarbete användes för att bedöma och förebygga risker förknippade med APL.

## 3. Bildningsnämnden: grundskolan och gymnasieskolan

---

### 3.1. Iakttagelser - måluppfyllelse kunskapsresultat

I kvalitetsrapporten från läsåret 2021/2022 framkommer att kunskapsresultaten inom grundskolan har legat på samma nivå eller ökat under pandemin jämfört med föregående läsår. Elever i årskurs 9 visar på en god progression i slutbetygen. Kommunen mäter detta genom att jämföra betygen i åk 7 med betygen i åk 9. För de elever som avslutade årskurs 9 våren 2022 hade andelen elever som nått målen i samtliga ämnen förbättrats med 20 procent sedan betygen i årskurs 7.

Vidare konstateras i rapporten att behörigheten till gymnasieskolan är 88,7 procent till de nationella yrkesprogrammen<sup>1</sup> och 86,6 procent till de studieförberedande programmen<sup>2</sup>. Flickorna har högre slutbetyg än pojkarna, men i rapporten framkommer att pojkarnas resultat förbättrats mer än flickornas. En teori som framförs vid till exempel intervjuerna är att pojkarna generellt har ett större tekniskt intresse och därmed klarat sig bättre vid distansundervisningen under pandemin. Enligt rapporten finns skolenheterna emellan en tydlig skillnad på kunskapsresultaten som påverkas av socioekonomiska faktorer.

Tabell 1. När kunskapskraven i alla ämnen

	2021/2022	2020/2021	2019/2020
Trelleborgs kommun	72,5	73,2	77,9
Rikssnitt	73,9	74,0	71,9

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Jämförelse av betygsresultat över tid - årskurs 9

Tabell 2. Behöriga till yrkesprogram

	2021/2022	2020/2021	2019/2020
Trelleborgs kommun	89,2	86,6	84,9
Rikssnitt	83,3	84,6	84,0

Källa: Skolverket. Statistikrapport: Jämförelse av betygsresultat över tid - årskurs 9

---

<sup>1</sup> För att vara behörig till ett yrkesprogram behöver eleven få minst betyget E i svenska eller svenska som andraspråk, engelska och matematik plus minst fem andra ämnen. Vilka ämnen det är spelar ingen roll.

<sup>2</sup> För att vara behörig till ett högskoleförberedande program krävs godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och godkända betyg i minst nio andra ämnen. Det innebär att det krävs godkända betyg i sammanlagt tolv ämnen.



91,6 procent av eleverna på gymnasieskolan har tagit sin gymnasieexamen läsåret 2021/2022. Detta trots att i princip hela gymnasietiden för dessa elever har präglats av pandemin. Siffran är en förbättring från läsåret 2020/2021 då 86,2 procent av eleverna klarade sin gymnasieexamen.

**Tabell 3. Andel (procent) med gymnasieexamen inom 3 år**

	2021/2022	2020/2021	2019/2020
<b>Trelleborgs kommun</b>	<i>Ej presenterad än</i>	66,6	69,6
<b>Riksnitt</b>	<i>Ej presenterad än</i>	66,6	63,9

Källa: Kolada. Nyckeltal N17451. Antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för tre år sedan med examen inom tre år, inkl. IM dividerat med antal elever som började på gymnasium i kommunal regi i kommunen för tre år sedan, inkl. IM. Elever som vid utbildningens början saknar svenskt personnummer (t.ex. nyanlända elever som ännu inte blivit folkbokförda) ingår ej.  
Källa: SCB.

### 3.2. Iakttagelser - analys av stödbehov, åtgärder och uppföljning

Under pandemin fanns en enighet inom bildningsnämnden att fokusera på pandemins påverkan. Genom ett nämndsbeslut i april 2021 gavs förvaltningen i uppdrag att bedöma pandemins konsekvenser, tillsammans med konsekvenserna för de vidtagna åtgärderna, på två olika områden: studieresultat samt psykisk hälsa. För att genomföra togs "Handlingsplan för att minska pandemins påverkan på målluppfyllelse och psykiskt mående efter pandemin" fram. Dessa skulle redovisats i oktober 2021, men fick senareläggas till februari 2022 då bildningsnämnden önskade att uppgifter om hur pandemin har påverkat personalen skulle kompletteras i handlingsplanerna.

Handlingsplanerna har tagits fram av rektor för respektive skolenhet och innehåller kartläggning av målluppfyllelse och psykiskt mående, planerade åtgärder och uppföljning. Kartläggningarna beskriver bland annat de resultat inom olika ämnen och årskurser som har analyserats och redogör för elevers psykiska hälsa, elevhälsans arbete, frånvaro och insatser som de har valt att prioritera för att minska pandemins påverkan.

Vi har tagit del av handlingsplaner för sex kommunala grundskolor samt Söder-slättsgymnasiet. En gemensam nämnare som samtliga skolenheter lyfter i handlingsplanerna är att de har prioriterat att tillmötesgå elevers individuella behov i stor utsträckning, vilket möjliggjort för enskilda elever att vara i skolan trots distansundervisning. På två skolenheter med årskurs F-6 konstateras i handlingsplanen att simningen, som en del av kunskapskraven i idrotts-undervisningen, påverkades under pandemin då badhusen inte tog emot skolklasser under pandemin. Elever som inte hade lärt sig simma på egen hand utanför skolan hade svårt att

uppnå ett godkänt betyg i idrotten. Vidare står det i flera av skolarnas handlingsplaner att de behöver fortsätta med arbetet för att öka simkunnigheten bland eleverna.

En elevgrupp som enligt analyser och intervjuer har drabbats hårt av pandemin är de nuvarande årskurs 9-eleverna. De började högstadiet under hösten 2020 och beskrivs inte ha fått goda förutsättningar att lära känna sin klass, lärare och nya skola då många elever börjar på ny skola och klass i årskurs 7. Smittskyddsåtgärder och distansundervisningen påverkade möjligheterna till introduktionsdagar, samlingsövningar och lära-känna-aktiviteter. Eleverna avslutar årskurs 9 under våren 2023 och flera insatser pågår för att stötta eleverna. Bland annat förstärkt undervisning, utökad läxhjälp och lovskola. Redan innan regeringen beslutade att det skulle bli obligatoriskt för kommuner att anordna lovskola beslutade Trelleborg att utöka lovskolan. Lovskola är dock ett erbjudande och inte tvingande för elever som riskerar att inte nå målen.

I kvalitetsrapporten från läsåret 2021/2022 har bildningsnämnden betonat framgångsfaktorn i att Trelleborgs kommun inte har en centralt placerad elevhälso-personal, utan elevhälso-personal är anställda och arbetar vid en eller flera specifika skolor under en rektor och därmed direkt kan fånga behoven i verksamheterna. Vid intervjuer framkommer att det finns en generell strävan efter att prioritera resurser för respektive rektor att förfoga över snarare än centralt placerade resurser. Detta anses ge rektorn möjligheter att själv fördela och omallokera resurser där de bäst behövs. Elevhälsan beskrivs också i intervjuerna ha haft en viktig roll under pandemin där det dels har varit möjligt att genomföra digitala besök, dels med restriktioner kunnat genomföra hälsobesök på plats hos skolsköterskan.

Utöver handlingsplaner för att minska pandemins påverkan har bildningsnämnden inte haft några särskilda uppföljningar eller återrapporteringar av arbetet med anledning av pandemin. Uppföljningen har i stället skett inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och årsrapporten till nämnden och fullmäktige. I kvalitetsrapporten från läsåret 2021/2022 uttrycks väsentliga händelser, analys och åtgärder under läsåret. Kvalitetsrapporten har ett nytt fokus för läsåret 2021/2022. De övergripande frågeställningarna för bildningsförvaltningens kvalitetsrapport är:

- ▶ Vilka förutsättningar har nämnden givit verksamheterna?
- ▶ Vilken effekt har förutsättningarna fått på utbildningens kvalitet samt barn och elevers resultat och måluppfyllelse?
- ▶ Är utbildningen likvärdig i de verksamheter som bildningsnämnden ansvarar för?

### 3.3. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att bildningsnämnden har bedrivit ett ändamålsenligt arbete med att organisera undervisningen på ett sådant sätt att skollagens krav kan uppfyllas och elevernas stödbehov kan tillgodoses. Bedömningen

grundar sig på att nämnden i samband med att rapporten över det systematiska kvalitetsarbetet och årsrapport till fullmäktige beslutats har haft en uppföljning av arbetet under pandemin. Uppföljningen består av redovisning och delvis av analys. Den nya strukturen för kvalitetsrapporten bedöms omfatta relevanta delar av kvalitetsarbetet och ha ett tydligt nämndsperspektiv i den mening att de förutsättningar nämndens gett beskrivs och analyseras och nämndens uppdrag att skapa likvärdiga förutsättningar sätts i fokus.

Några särskilda beslut med anledning av åtgärdsplaner, omallokering av resurser eller andra insatser har inte fattats på nämndsnivå, utan i verksamheten. Besluten under pandemin var av naturen ofta tvungna att fattas med kort varsel och fattades ofta nära den verksamhet som berördes. Det är vår bedömning att nämnden genom beslut om handlingsplaner för pandemins påverkan har efterfrågat information över vilken påverkan som pandemin och distansundervisningen fått på elevernas lärande och den psykiska hälsan hos eleverna. Detta är viktiga delar i så väl nämndens styrning och kontroll som i det systematiska kvalitetsarbetet.

Det är vår bedömning att skolorna under pandemin erbjudit ändamålsenliga stödinsatser till elever med stödbehov. Skolorna bedöms visa på stor flexibilitet gällande möjligheten för enskilda elever att vara i skolan trots beslut om distansundervisning. Flera av de praktiska momenten och andra delar som krävt att eleverna är på plats har genom särskilda smittbegränsande åtgärder kunnat utföras på plats i skolan. Skolorna har även möjliggjort för elever som har behov av det, sociala behov eller kopplade till inlärningen, trots distansundervisning kan få sin undervisning på plats i skolan. Att kunskapsresultaten inte visat på någon tydlig nedgång under pandemin och att behörigheten till yrkesprogrammen för senaste läsåret ligger drygt fyra procentenheter över jämfört med två år tidigare får tas som intäkt för att skolorna har erbjudit eleverna det stöd som krävs för att de nationella målen ska uppnås.

## 4. Arbetsmarknadsnämnden: den kommunala vuxenutbildningen

---

### 4.1. Iakttagelser - genomströmning och studieresultat

För svenska för invandrare (SFI) gäller att antalet studerande minskade avsevärt under pandemin. Anledningen är att progressionen påverkades negativt och eleverna gick inte vidare i kurserna som tidigare samtidigt som inflödet av nya studerande också minskade. Under delar av 2021 fanns en kö till SFI, som mest upp emot sex månader, vilket är längre än de tre månader som lagen föreskriver att kommunen måste erbjuda en plats inom. Sedan 2022 finns dock inte längre någon kö och alla som har rätt att läsa SFI erbjuds plats inom tre månader. För att kunna ta emot fler studerande har lärartjänster med tillsvidareanställning annonserats ut. På så sätt har de lärare som tidigare anställdes på vikariat haft möjlighet att söka till dessa tjänster. I tabell 4 syns det minskade inflödet av studerande, men att antal satta betyg ändå ökade något under 2021 jämfört med år 2020.

Tabell 4. Statistik för antalet satta betyg inom SFI

	Aktiva elever	Kurs A	Kurs B	Kurs C	Kurs D	Totalt antal satta betyg
2021	306	7	30	30	26	93
2020	442	-	17	44	26	87
2019	533	-	75	67	76	218

Källa: Kvalitetsrapport vuxenutbildningen 2021.

För kurser på grundläggande och gymnasial nivå har fler studerande sökt och antagits till dessa kurser både 2020 och 2021. Dock var också antalet tidiga avbrott innan eller tidigt under kursen fler jämfört med tidigare år. I kvalitetsrapporten för 2021 framgår att ca 20 procent av de studerande söker och antas till en kurs, men dyker inte upp eller avbryter tidigt under kursen. Totalt framgår i årsredovisningen för 2021 att 65 procent av de studerande avslutar med betyg medan om de som avbrutit inom tre veckor från kursstart exkluderas, är det 95 procent som avslutar med betyg.

**Tabell 5. Antal kursdeltagare och satta kursbetyg i egen regi**

	Inskrivna kursdeltagare i egen regi	Antal satta betyg (F-A)
Våren 2020	385	262
Våren 2021	385	305
Hösten 2020	576	313
Hösten 2021	446	277

Källa: Kvalitetsrapport vuxenutbildningen 2021.

I tabellen i kvalitetsredovisningen anges antal satta betyg A-F dvs även det icke godkända betyget F inkluderas och en redovisning med enbart antal och andel godkända betyg finns inte med.

Under 2022 är det dock färre studerande som söker. En anledning tros vara att det är stor efterfrågan på personal och att personer därför har eller får jobb. Om ekonomin nu bromsas upp och konjunkturen vänder kan det åter bli fråga om ett ökat inflöde.

Av intervjuerna framgår att avbrotten inom SFI har minskat, trots pandemin och distansundervisning. En förklaring som förs fram vid intervjuerna är att det varit lättare att kombinera studier på Komvux med andra studier, arbete eller arbetsmarknadsinsatser när undervisningen har varit mer flexibel och getts på distans.

I kvalitetsrapporten står vidare att läsa att "Under 2021 har våra administrativa system fortsatt varit i otakt, vilket har påverkat vår möjlighet att följa och få fram relevant statistik, både kopplat till antagning, avbrott samt betygsutfall på våra kurser."

#### **4.2. Iakttagelser - analys av stödbehov, åtgärder och uppföljning**

I skollagen framgår att kommunen får ställa krav på att studerande inom grundläggande och gymnasiala kurser samt Yrkesvux själva ska införskaffa böcker och andra lärverktyg som de har för eget bruk. För studerande inom SFI gäller dock att de utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. I Trelleborg beslutade nämnden under våren 2020 om inköp av Chromebook-datorer till alla SFI-studerande. Dessa lånades sedan ut till SFI-studerande och i viss utsträckning även andra vuxenstuderande då man såg att behovet fanns för att de skulle kunna gå vidare i sin utbildning. Detta då de flesta saknar egen utrustning eller saknar möjlighet att införskaffa egen utrustning. Denna utlåning har fortsatt under 2022.

Inom den kommunala vuxenutbildningen, och framför allt riktat mot elever i egen regi på grundläggande och gymnasiala kurser, finns Lärcentrum. I Lärcentrum, som fysiskt ligger i vuxenutbildningens lokaler, finns resurser som ska underlätta och stötta de vuxenstudierande. Lärcentrum har funnits sedan 2020, innan pandemin, och bemannas med lärare med kompetens inom huvudsakligen matematik/NO, då det är dessa ämnen som de studerande beskrivs ha svårast för. I perioder har också en extra-tjänst varit kopplad till Lärcentrum och även SYV-resurser finns knutna dit. I övrigt kan eleverna sitta där och studera, få hjälp med utskrifter och genomföra omprov med mera. Under pandemin hade lärarna dels handledning digitalt, men det fanns också möjlighet att fysiskt komma till Lärcentrum genom ett boknings-förfarande som försäkrade att det inte var för många på plats samtidigt. Under 2022 satsar kommunen på att göra Lärcentrum till en resurs för studerande inom alla delar av vuxenutbildningen och lärarresurser från så väl SFI som Yrkesvux och Yrkeshögskoleutbildningar ska finnas tillgängliga på Lärcentrum.

För SFI-studerande fanns sedan tidigare studiehandledare. Enligt vuxenutbildningsförordningen (2 kap §17) kan studiehandledning tillhandahållas på ett språk som eleven behärskar men det är inte en rättighet för den studerande. Studiehandledningens syfte är att underlätta språk- och kunskapsutvecklingen genom kompletterande stöd på modersmålet. I intervjuer beskrivs hur modersmåls-handledarna gick från att ge stöd på modersmålet till att bli mer allmänna stödpersoner eller coacher som kunde hjälpa de studerande med allehanda problem kopplade till studierna. Såsom boka tid med SYV, stötta vid datorproblem eller hjälp att ta kontakt med lärare.

Ett sätt att öka motivationen och lärandet för studerande som läser SFI är satsningen på bransch-SFI. Satsningen har pågått i Trelleborg sedan våren 2020 och innebär att skolan yrkesintegrerar reguljära SFI-kurser från dag 1. Inriktningarna är skola, vård och omsorg; industri, logistik och lager och restaurang, livsmedel och service. Satsningen finansieras med medel från Samordningsförbundet<sup>3</sup> och Skolverkets insats Nyanländas lärande.

Kommunen erbjuder vuxenstudierande två olika orienteringskurser<sup>4</sup>: digitalt stöd respektive studieteknik. Kurserna kan ses som en stödinsats och ett sätt att rusta eleverna för att bättre klara sina studier på grundläggande och gymnasial nivå.

I början av pandemin användes inom SFI ett reflektionsdokument som skickades ut till lärarna. Lärarna fick fylla i hur det har gick i undervisningen och hur det gick för

---

<sup>3</sup> Samordningsförbundet i Trelleborg bildades 1 februari 2009 och är ett förbund inom rehabiliteringsområdet med följande medlemmar: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Trelleborgs kommun. Förbundet lyder under Lagen om finansiell samordning (2003:1210).

<sup>4</sup> En orienteringskurs ska motsvara behov som inte går att möta upp i en nationell kurs och kursen ska möta den enskilda elevens behov, förutsättningar och önskemål. Syftet kan exempelvis vara Medverka till väl underbyggda beslut om studie- eller yrkesval eller att kursen ger ökade studietekniska färdigheter.

eleverna att ställa om. Även alla lärare i yrkesutbildningarna använde sig av detta reflektionsdokument varje vecka under våren 2020. Någon gemensam sammanställning har inte gjorts, utan reflektionsdokumenten har använts som ett diskussionsunderlag i arbetslagen och i samtal mellan lärare och rektorer.

Under början av 2021 genomförde Skolinspektionen en granskning av vuxenutbildningen och omställningen till distansundervisning, i vilken Trelleborgs kommun ingick. Granskningen omfattade två områden:

- ▶ Planering och anpassning för att ge eleverna en flexibel utbildning och det stöd och den stimulans de är i behov av för att nå målen med utbildningen.
- ▶ Rektors arbete med att ge lärarna möjlighet att fånga ett brett och varierat underlag inför betygssättning och eleverna möjlighet att ta del av alla kurs-/undervisningsmoment.

I sitt beslut från granskningen finner Skolinspektionen inte behov av att ge någon rekommendation inom området.

Kvalitetsdialoger har genomförts och dokumenterats inom vuxenutbildningens alla områden. Syftet är att identifiera de olika verksamheternas läge, upplevelser, måluppfyllelse och resultat, förutsättningar, utvecklings- och förbättringsområden. Dessa dialoger sker en gång om året och nämndens presidium och tjänstemän inom förvaltningen närvarar.

### 4.3. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att arbetsmarknadsnämnden genomfört ett delvis ändamålsenligt arbete med att genomföra analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet. Bedömningen grundar sig på att det finns redovisningar och analyser inom det systematiska kvalitetsarbetet och årsrapport till fullmäktige, men att dessa har brister.

Dels bedömer vi att en mer omfattande resultatredovisning behövs. De nuvarande bristerna kan bero på den i kvalitetsrapporten beskrivna bristen i stödsystemen som påverkat möjligheten att få fram relevant statistik. Dessa brister behöver då åtgärdas.

Vidar bedömer vi att tabeller behöver kompletteras med andel godkända betyg och inte enbart ange antal satta betyg för att underlätta jämförelser över tid. Dels bör tydligare avbrottsstatistik tas fram vilken kan ligga till grund för analys av avbrottsorsaker och avbrottsmönster. I tabellen i kvalitetsredovisningen anges antal satta betyg A-F dvs även det icke godkända betyget F inkluderas och en redovisning med enbart antal och andel godkända betyg finns inte med. Verksamhetens måluppfyllelse blir därmed svårbedömd.

En utvecklad redovisning av kunskapsresultaten och genomströmningen kan sedan ligga till grund för en utökad analys av om insatta åtgärder och satsningar fungerar och är ändamålsenliga. Syftet med en sådan analys är att identifiera vilka faktorer som påverkar de studerandes måluppfyllelse och rikta insatser mot de faktorer som har störst betydelse.

Då kraven på stödet på individnivå för vuxenstuderande inte är lika omfattande eller strukturerat som i grundskolan eller gymnasiet är uppföljningen på verksamhetsnivå nödvändigt för att utvärdera och analysera verksamhetens resultat.

Några särskilda beslut angående åtgärdsplaner, omallokering av resurser eller andra insatser har inte fattats på nämndsnivå, utan i verksamheten. Besluten under pandemin var av naturen ofta tvungna att fattas med kort varsel och fattades ofta nära den verksamhet som berördes. Det är vår bedömning att nämnden utöver kvalitetsrapporten och årsredovisningen borde ha efterfrågat kontinuerlig och systematisk information och analys över vilken påverkan som pandemin och distansundervisningen fått på de studerandes lärande och verksamhetens förmåga att nå uppsatta mål. Syftet med sådan återrapportering skulle vara att försäkras sig om att verksamheterna hade rätt förutsättningar och resurser att utföra sitt uppdrag vilket är viktiga delar i nämndens styrning och interna kontroll.

Det är slutligen vår bedömning att verksamheterna under pandemin erbjudit ändamålsenliga stödinsatser till de studerande. Verksamheterna bedöms visa på stor flexibilitet gällande möjligheten för enskilda studerande att vara i skolan trots beslut om distansundervisning. Flera av de praktiska momenten, APL och andra delar som krävt att eleverna är på plats har genom särskilda smittbegränsande åtgärder kunnat utföras på plats i skolan. Datorer köptes in för att överlätta övergången till distansstudier. Så väl Lärcentrum som studiehandledare har varit viktiga funktioner i att erbjuda de studerande ett adekvat stöd.



## 5. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att bildningsnämnden under pandemin genomfört ett ändamålsenligt arbete med att organisera undervisningen på ett sådant sätt att skollagens krav kan uppfyllas och elevernas stödbehov kan tillgodoses. Bedömningen grundar sig på hur nämnden genom beslut om handlingsplaner för pandemins påverkan har efterfrågat information över vilken påverkan som pandemin och distansundervisningen fått på elevernas lärande och den psykiska hälsan hos eleverna.

Det är vår sammanfattande bedömning att arbetsmarknadsnämnden genomfört ett i stora delar ändamålsenligt arbete med att genomföra analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet. Bedömningen grundar sig på att det finns redovisningar och analyser inom det systematiska kvalitetsarbetet och årsrapport till fullmäktige men att dessa har brister. Nämnden hade genom tätare uppföljningar, tydligare resultatredovisning och utökad analys behövt försäkra sig om att verksamheterna hade rätt förutsättningar och resurser att utföra sitt uppdrag. Analysen inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet behöver utvecklas.

Det är vår bedömning att både bildningsnämndens och arbetsmarknadsnämndens verksamheter under pandemin erbjudit ändamålsenliga stödinsatser. Verksamheterna bedöms visa på stor flexibilitet gällande möjligheten för enskilda elever och studerande att vara i skolan trots beslut om distansundervisning. Flera av de praktiska momenten och andra delar som krävt närundervisning har genom särskilda smittbegränsande åtgärder kunnat utföras på plats.

Avseende kunskapsresultaten har flera indikatorer legat på samma nivå som innan pandemin eller rentav utvecklats positivt, vilket kan ses som en indikation på att verksamheterna kunnat möta elevernas och de vuxenstuderandes behov av stöd under pandemin för att klara sina studier.

Revisionsfråga	Svar
▶ Har bildningsnämnden genomfört analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet?	Ja
▶ Har bildningsnämnden bedrivit ett systematiskt arbete för att kartlägga och analysera elevernas stödbehov?	Ja
▶ Erbjuds ändamålsenliga åtgärder för elever med stödbehov?	Ja

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har arbetsmarknadsnämnden genomfört analyser kring distansundervisningens påverkan på undervisningens kvalitet?</li> </ul>	Delvis
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har arbetsmarknadsnämnden bedrivit ett systematiskt arbete för att kartlägga och analysera elevernas stödbehov?</li> </ul>	Delvis
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Erbjuds ändamålsenliga åtgärder för elever med stödbehov?</li> </ul>	Ja

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas bildningsnämnden att:

- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetetsarbetet fortsatt följa pandemins påverkan på elevernas måluppfyllelse och psykiska hälsa.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderas arbetsmarknadsnämnden att:

- ▶ Inom ramen för det systematiska kvalitetetsarbetet fortsatt följa pandemins påverkan på de studerandes måluppfyllelse.
- ▶ Utveckla det systematiska kvalitetsarbetet med tydligare resultatredovisning och utökad analys i syfte att identifiera vilka faktorer som påverkar de studerandes måluppfyllelse och rikta insatser till de faktorer som har störst betydelse.

Trelleborg den 25 oktober 2022

Hanna Ericsson  
EY

Medina Sobo  
EY

## 6. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

#### *Bildningsnämnden*

- ▶ Bildningsnämndens presidium
- ▶ Biträdande rektor, Väståkraskolan (ansvarig för elevhälsa och närvaro)
- ▶ Förvaltningschef, Bildningsförvaltningen
- ▶ Konsult för kvalitetsarbetet, Bildningsförvaltningen
- ▶ Rektor och biträdande rektorer, Söderslättsgymnasiet
- ▶ Rektor och förstelärare Smyge/Klagstorp
- ▶ Rektor, rektorsområde centrum
- ▶ Skolchef och verksamhetschef, Bildningsförvaltningen
- ▶ Skolpsykolog, Elevhälsan
- ▶ Skolsköterska och verksamhetschef inom HSL

#### *Arbetsmarknadsnämnden*

- ▶ Arbetsmarknadsnämndens presidium
- ▶ Lärcentrum, vuxenutbildningen och SFI
- ▶ Rektor Yrkesvux och tf. förvaltningschef, Arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ SFI-rektor
- ▶ SYV och utbildningsledare

### Analyserade dokument

#### *Bildningsnämnden*

- ▶ Blanketter gällande särskilt stöd
  - Anmälan till rektor (svårigheter/kunskapskrav)
  - Utredning av en elevs behov av särskilt stöd
  - Beslut om åtgärdsprogram för en elev som behöver särskilt stöd
  - Utvärdering av åtgärdsprogram för en elev som behöver särskilt stöd
  - Beslut att avsluta åtgärdsprogram
  - Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram
- ▶ Dokumentation av elevens lärande och utveckling
- ▶ Instruktion till utredning av elevs eventuella behov av särskilt stöd
- ▶ Handlingsplan (BIN 2021/759)
- ▶ Handlingsplan för att minska pandemins påverkan

- Liljeskolan
- Pilevallskolan
- Sjöviksskolan
- Skegrie
- Smyge/Klagstorp
- Söderslättsgymnasiet
- ▶ Kvalitetsrapport läsåret 2020/2021, Bildningsnämnden
- ▶ Kvalitetsrapport läsåret 2021/2022, Bildningsnämnden
- ▶ Kvalitetsrapport läsåret 2021/2022, Rektorsområde Gymnasium
- ▶ Kvalitetsrapport läsåret 2021/2022, Rektorsområde Tätort Nordväst
- ▶ Kvalitetsrapport läsåret 2021/2022, Rektorsområde Smyge/Klagstorp
- ▶ Protokollsutdrag (BIN 2020/3103)
- ▶ Riktlinje för att främja skolnärvaro
- ▶ Rutin extra anpassningar och särskilt stöd
- ▶ Tjänsteskrivelse (BIN 2021/759)
- ▶ Årsanalys 2020, Bildningsnämnden
- ▶ Årsanalys 2021, Bildningsnämnden

#### *Arbetsmarknadsnämnden*

- ▶ Covid19-rutiner till lärarna
- ▶ Hantering av Coronakrisen 2020 (Yrkesvux och Yrkeshögskolan)
- ▶ Informationsbrev under pandemin
  - Till elever och studerande
  - Arbetsgivare
  - APL och LIA
- ▶ Kvalitetsdialog 2020
  - Komvux
- ▶ Kvalitetsdialog 2021
  - Komvux
  - SFI
  - Vuxenutbildningen
- ▶ Kvalitetsdialog 2022
  - Komvux
  - SFI
- ▶ Kvalitetsrapport 2020
- ▶ Kvalitetsrapport 2021
- ▶ Skolinspektionen, Återkoppling (2020:9019)



- ▶ Vuxenutbildningens elevhandbok
- ▶ Årsanalys 2020, Arbetsmarknadsnämnden
- ▶ Årsanalys 2021, Arbetsmarknadsnämnden

## 7. Revisionskriterium

---

### 7.1. Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

### 7.2. Skollagen (2010:800)

Enligt skollagen (2010:800) 3 kap § 2 ska utbildningen främja alla barns och elevers utveckling och lärande. Alla elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Kvalitet och likvärdighet i skolan innebär att hänsyn ska tas elevers olika behov, och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

I skollagens fjärde kapitlet, Kvalitet och inflytande, reglerar hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. I § 3-6 anges bland annat att:

- ▶ Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.
- ▶ Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls.
- ▶ Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare och övrig personal. Även elever och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet.
- ▶ Rektor ansvarar för att kvalitetsarbetet vid enheten genomförs enligt ovanstående punkter.
- ▶ Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Om elevernas delaktighet anges vidare att de fortlöpande ska stimuleras att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem.

Riksdagen har beslutat att ändra olika bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i Skollagen som börjar gälla från den 1 augusti 2022. Ändringarna förtydligar huvudmannens ansvar, planering och uppföljning av kvalitetsarbetet.

### **7.3. Förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta**

Sedan den 1 augusti 2022 gäller inte längre denna tillfälliga förordning som infördes under pandemin. Den tillfälliga förordningen infördes för att ge huvudmän större möjligheter till flexibilitet än vad ordinarie skollagstiftning medger. En huvudman kunde med stöd av förordningen exempelvis besluta om ändrade lärotider utöver vad som var möjligt enligt skollagen. Förordningen gällde och kunde användas fram till och med den 31 juli 2022. Efter det datumet ska alla åtgärder som huvudmannen eventuellt har beslutat om utifrån den tillfälliga förordningen ha upphört.

Även de ordinarie bestämmelserna i skollagen innebär dock ett handlingsutrymme och en flexibilitet för rektorer och huvudmän. De ska kunna beakta den situation som är aktuell på just deras skolor och förskolor för att kunna tillgodose barns och elevers behov och uppfylla de krav som ställs i lagar och andra bestämmelser (1 kapitlet 10 § och 2 kapitlet 8, 9-10 §§ Skollagen).

Som alltid är det viktigt att åtgärder som vidtas grundar sig på rimliga avvägningar och tillgodoser barns och elevers rättigheter, och att huvudmän och rektorer tänker på hur de motiverar sina beslut. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt.

### **7.4. Lag (2022:730) om ändring i skollagen (2010:800) samt Förordning (2022:731) om ändring i skolförordningen (2011:185)**

Riksdagen har beslutat att elever i årskurs 4-9 i grundskolan ska erbjudas extra studietid, för att få hjälp med läxor och annat skolarbete. Erbjudandet ska omfatta minst två timmar per vecka och det ska vara frivilligt för elever att delta. Studietiden ska anordnas under eller i direkt anslutning till elevernas skoldag, vid den skola som eleven tillhör. Den extra studietiden ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstid som varje elev i grundskolan har rätt till. Fjärrundervisning får användas för extra studietid.

Vidare ska den lovskola som är obligatorisk för huvudmän att anordna utökas med 25 timmar. Den utökade lovskolan ska erbjudas elever i grundskolans årskurs 9, som riskerar att inte uppfylla kriterierna för betyget E i ett eller flera ämnen och som därmed riskerar att inte bli behöriga till ett nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Den utökade lovskolan ska anordnas på loven under läsåret och uppgå till sammanlagt minst 25 timmar. Tiden för lovskola ska inte räknas in i den minsta totala undervisningstiden. Det gäller både för lovskola som anordnas i juni efter årskurs 9 och för den utökade lovskola som nu ska erbjudas under läsårsloven. Ändringarna i skollagen gäller från den 1 juli 2022.