



Malmö stad
Revisionskontoret

Årsrapport 2020

Grundskolenämnden



Stadsrevisionen i Malmö stad

Beslutad av revisorskollegiet 2021-05-11

Årsrapport 2020 – Grundskolenämnden

Diarienummer: SR-2021-4

Granskningsansvariga:

Styrgruppen ur revisorskollegiet: Per Lilja (sammankallande), Claes Carlsson, Jan Danielsson, Göran Hellberg, Ulf Hägg och Marie Granlund.

Sakkunniga från revisionskontoret: Lina Burström Bennehult

Kvalitetsgranskare: Ann-Mari Ek, revisionsdirektör, certifierad kommunal revisor

Sakkunniga revisorer har prövat sitt oberoende med mera i enlighet med *Sveriges kommunala yrkesrevisorer*s rekommendation och inte funnit något hinder mot att utföra granskningen.

Innehållsförteckning

1	Slutsats.....	4
2	Årlig granskning.....	5
2.1	Bedömningsskala.....	6
3	Grundläggande granskning.....	6
3.1	Intern kontroll.....	6
3.1.1	Riskhantering, kontroller och uppföljning.....	7
3.2	Verksamhet.....	7
3.2.1	Målstyrning, måluppfyllelse och genomförande av uppdrag.....	8
3.2.2	Iakttagelser från verksamheten.....	9
3.2.2	<i>Påverkan på verksamhet relaterad till coronapandemin.....</i>	11
3.3	Ekonomi.....	12
3.3.1	Budget, prognos och utfall.....	12
3.4	Granskning av kostnader relaterade till Covid-19.....	13
4	Räkenskaper.....	13
5	Fördjupad granskning.....	14
5.1	Krisberedskap.....	14
5.2	Inköpsverksamheten.....	15
5.3	Hantering av statsbidrag från Migrationsverket.....	15
5.4	Utbildning för Nyanlända elever, uppföljning.....	16
5.5	Likvärdighet i fritidshemmen, uppföljning.....	17
6	Bilaga 1. Nyckeltal.....	18

1 Slutsats

Den samlade bedömningen, grundad på årets granskning, är att grundskolenämndens interna kontroll har varit tillräcklig samt att verksamheten har bedrivits på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt vara rättvisande.

Intern kontroll

Sammantaget bedöms grundskolenämndens interna kontroll som tillräcklig. Bedömningen grundar sig på att nämnden har en tillräcklig process för att hantera risker samt ett välstrukturerat internkontrollarbete. Dock har vissa avvikelser noterats i fördjupade granskningar som genomförts under året.

Under året har det genomförts en fördjupad granskning av inköpsverksamheten. Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att grundskolenämnden har en inte helt tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten. Nämnden rekommenderas bland annat att besluta om nämndspecifika riktlinjer för direktupphandling och att säkerställa tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för genomförande av upphandlingar och inköp ute i verksamheterna.

Det har även genomförts en fördjupad granskning av hantering av statsbidrag från Migrationsverket. Den sammanfattande bedömningen gällande grundskolenämnden är att nämnden inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket. Nämnden rekommenderas bland annat att utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader.

Verksamhet

Den samlade bedömningen är att grundskolenämnden har bedrivit verksamheten på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen grundar sig på att det verksamhetsmässiga resultatet är förenligt med kommunfullmäktiges mål och de styrdokument som gäller för verksamheten. I granskningen har dock vissa avvikelser noterats. Avseende dessa är bedömningen att nämnden vidtagit åtgärder på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen visar att nämnden sammantaget har en tillräcklig styrning som dels omfattar uppföljning mot uppsatta mål, dels det systematiska kvalitetsarbete som sker enligt skollagen. I årsanalysen bedömer nämnden att trenden för utvecklingen av kommunfullmäktigemålen är enligt planering för två mål, att ett mål avviker positivt, att fyra mål avviker både positivt och negativt, samt att trenden inte kan bedömas för ett mål.

Den grundläggande granskningen visar på vissa avvikelser som även noterats tidigare år. Till avvikelserna hör den låga måluppfyllelsen i ämnena matematik och svenska som andraspråk. Det noteras att nämnden har vidtagit åtgärder, bland annat genom att utreda grunderna för de låga resultaten samt beslutat om insatser riktade till skolorna.

Avvikelser i verksamheten har även funnits vid Skolinspektionens tillsyn under läsåret 19/20, samt under hösten 2020. Vid elva av femton skolor fann Skolinspektionen brister, framförallt inom områdena trygghet och studiero samt extra anpassningar och särskilt stöd. Det har även funnits brister inom området som rör nyanländas lärande, exempelvis att elevers behov av studiehandledning inte tillgodoses. De flesta ärendena har avslutats i och med att bristerna har bedömts som avhjälpna efter att nämnden har yttrat sig till Skolinspektionen.

Ekonomi

Den samlade bedömningen är att grundskolenämnden har bedrivit verksamheten från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Bedömningen grundar sig på att nämnden har bedrivit verksamheten inom de beslutade ekonomiska ramarna och följt upp ekonomin enligt kommunstyrelsens anvisningar. Nämnden redovisar ett överskott jämfört med budget på 34,8 Mkr. I övrigt har inga väsentliga avvikelser noterats.

Räkenskaper

Grundskolenämndens balans- och resultaträkning har granskats och bedömts. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt som rättvisande.

2 Årlig granskning

Revisorernas uppdrag är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig¹.

Den årliga granskningen består av tre delar:

- grundläggande granskning av samtliga nämnder och styrelser
- fördjupade granskningar
- granskning av Malmö stads delårsrapport och årsredovisning.

Granskningen utgår från en riskanalys och genomförs med den inriktning och omfattning som god sed² kräver för att ge en rimlig grund för de förtroendevalda revisorernas bedömning.

I årsrapporten sammanfattas den årliga granskningen av grundskolenämnden.

Under 2020 har följande fördjupade granskningar genomförts:

- Krisberedskap
- Inköpsverksamheten
- Hantering av statsbidrag från Migrationsverket

Därutöver har en uppföljning genomförts av de fördjupade granskningarna ”Utbildning för nyanlända elever” och Likvärdighet i fritidshem” som granskades 2019.

¹ Kommunallagen, 12 kap. 1 §

² God revisionssed i kommunal verksamhet 2018

Inom ramen för den grundläggande granskningen har revisionskontoret genomfört följande särskilda granskningar:

- Granskning av kostnader kopplade till Covid-19

Vidare har nämndens räkenskaper granskats och bedömts.

Årsrapporten har faktakontrollerats av förvaltningen och är ett utkast och inte en offentlig handling fram till dess att revisorskollegiet beslutar om revisionsberättelsen för 2020.

De förtroendevalda revisorerna i styrgrupp skola träffar nämndens presidium och förvaltningsledning i samband med delårsrapport och årsbokslut 2020.

2.1 Bedömningsskala

Områdena intern kontroll, verksamhet och ekonomi bedöms enligt följande bedömningsskala:

Tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:

Bedömningskriterierna är i allt väsentligt uppfyllda. Det kan förekomma mindre avvikelser som behöver åtgärdas.

Inte helt tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:

Bedömningskriterierna bedöms inte vara helt uppfyllda. Det finns brister som behöver åtgärdas.

Inte tillräcklig/ändamålsenlig/tillfredsställande:

Bedömningskriterierna bedöms inte vara uppfyllda. Det finns väsentliga brister som behöver åtgärdas.

Räkenskaperna bedöms som i allt väsentligt rättvisande eller inte rättvisande.

3 Grundläggande granskning

Den grundläggande granskningen är inriktad på att översiktligt bedöma om nämnden har en tillräcklig styrning och intern kontroll för att leva upp till mål, beslut och lagstiftning, om verksamheten är ändamålsenlig, om ekonomin tillfredsställande och om räkenskaperna rättvisande.

3.1 Intern kontroll

Att den interna kontrollen är tillräcklig innebär att:

- den interna kontrollen förebygger, upptäcker och åtgärdar
- arbetet med den interna kontrollen är strukturerat samt integrerat i organisation, system och det löpande arbetet.

Nämnden ska i enlighet med reglementet för intern kontroll genomföra kontroller för att säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig och effektiv, att information om verksamhet och ekonomi är tillförlitlig samt att lagar, förordningar och styrdokument följs.

3.1.1 Riskhantering, kontroller och uppföljning

En del i nämndens interna kontroll är att identifiera och löpande analysera organisationens risker. Riskhanteringen syftar till att upptäcka och bedöma risker samt förebygga fel. Nämnden ska i enlighet med Malmö stads reglemente för intern kontroll:

- se till att det finns en organisering och ett systematiskt arbetssätt som säkerställer en god intern kontroll.
- årligen utifrån en dokumenterad riskanalys besluta om en intern kontrollplan och rapportera en uppföljning av nämndens arbete med intern kontroll till kommunstyrelsen.

Granskningen visar att reglementet för intern kontroll följs avseende riskhantering. Grundskolenämnden har upprättat en riskanalys som ligger med som beslutsunderlag i nämndens beslut om intern kontrollplan. Riskanalysen omfattar olika delar av hela verksamheten och bygger bland annat på det systematiska kvalitetsarbetet, arbetet med utvecklingsprojektet varje elevs bästa skola samt olika utredningar som gjorts av förvaltningen. I riskanalysen anges ansvarig chef för respektive angiven risk.

Granskningen visar att reglementet för intern kontroll följs avseende arbetet med intern kontrollplanen. Nämnden har beslutat om en intern kontrollplan och det sker löpande en rapportering av genomförda granskningar. Grundskoleförvaltningen har därutöver genomfört en uppföljning av förbättringsåtgärder som framkommit under 2019. Uppföljningen har beslutats av nämnden.

Under året har åtta granskningar genomförts inklusive de tre kommungemensamma granskningarna. Bland annat har diskrepans mellan resultat på nationella prov och betyg granskats. Resultaten på de nationella proven är ett viktigt bedömningsunderlag och resultaten ska ”särskilt beaktas” vid betygssättning i de ämnen som har nationella prov. Granskningen visar på betydande skillnader i betygssättning i relation till de nationella provresultaten mellan skolor för läsåret 2018/2019. Till exempel får 49 procent av eleverna i årskurs 9 högre betyg än resultatet på nationella prov i matematik. Utfallet i granskningen stämmer överens med de nationella granskningar som Skolverket och Skolinspektionen genomfört på senare år. Grundskolenämnden planerar åtgärder inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet för att utveckla analys av bedömning och betygssättning.

Grundskolenämnden har även genomfört en granskning av systematiken i det förebyggande elevhälsoarbetet. Granskningen visar att det finns behov av att stärka förutsättningarna för likvärdig elevhälsa. Åtgärder som planeras är ta fram en gemensam mall för lokal elevhälsoplan samt genomföra kompetenshöjande insatser för skolledare kring elevhälsouppdraget.

3.2 Verksamhet

Att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt innebär att:

- nämnden har en styrning och uppföljning mot mål och beslut.
- verksamheten lever upp till fullmäktiges mål, beslut och riktlinjer samt gällande lagstiftning och andra föreskrifter som gäller för verksamheten.

3.2.1 Målstyrning, måluppfyllelse och genomförande av uppdrag

Av Malmö stads budget 2020 framgår³ att:

- varje kommunfullmäktigemål är särskilt riktat till flera utvalda nämnder och helägda bolag, som gemensamt ansvarar för planering och genomförande av målet.
- nämnder och helägda bolag två gånger om året – i samband med delårsrapport samt årsanalys – ska göra en bedömning av utvecklingen av valda indikatorer i relation till önskat utfall för mandatperioden.
- ett antal uppdrag finns inom målområdena. Uppdragen ska, om inte annat anges, genomföras så fort som möjligt under budgetåret och redovisas i samband med nämndernas/bolagens årsanalys i enlighet med särskilda anvisningar från kommunstyrelsen.

Granskningen visar att nämnden har följt kommunfullmäktiges budget och riktlinjer avseende målstyrning, måluppfyllelse och uppdrag. Granskningen visar att det i allt väsentligt finns grund för nämndens bedömning av mål och uppdrag.

Nämnden omfattas av åtta av kommunfullmäktiges tretton mål. I årsanalysen har nämnden bedömt trenden för utvecklingen av kommunfullmäktigemålen enligt följande:

- 2 mål enligt planering
- 1 mål positiv avvikelse
- 1 mål där trenden ej kan bedömas
- 4 mål med både positiv och negativ avvikelse

I årsanalysen görs bedömningen att nämndens resultat pekar på en positiv avvikelse avseende kommunfullmäktigemålet ”Malmö stad ska verka för att en större andel elever ska fullfölja en gymnasieutbildning inom 4 år”. Andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till gymnasiet är högre än föregående läsår. Enligt årsanalysen gäller detta såväl om man tittar på samtliga elever (77,9 procent) eller exklusive nyanlända och elever med okänd bakgrund (83,6 procent). Efter sommarskola och provning under sommaren ökade resultatet med ca 4 procentenheter. Vidare framgår av årsanalysen att även det genomsnittliga meritvärdet i årskurs 9 har ökat. Ökningen går att se både inom den femtedel elever med högst meritvärde och för den femtedel elever med lägst meritvärde. Enligt årsanalysen innebär detta att skillnaden mellan de två grupperna har minskat de tre senaste läsåren. Samtidigt ses en fortsatt skillnad mellan olika skolor sett till exempelvis andelen elever med gymnasiebehörighet eller genomsnittligt meritvärdespoäng.

För kommunfullmäktigemålet ”Malmö stad ska verka för en god etablering för nyanlända, stärka delaktigheten och den sociala sammanhållningen med ett särskilt fokus på svenska språket” är nämndens bedömning att resultatet pekar på en både positiv och negativ avvikelse. Enligt nämnden är andelen nyanlända och elever med okänd bakgrund som når målen i alla ämnen fortsatt låg. Det gäller också andelen nyanlända och elever med okänd bakgrund som når målen i svenska som andraspråk. Andelen som nått målen i samtliga ämnen är 33,2 procent i årskurs 3, 17 procent i årskurs 6 och 16,8 procent i årskurs 9. I årsanalysen anges att den

³ Malmö stads budget 2020, s. 29

minskade måluppfyllelsen i årskurs 9 i förhållande till förra året behöver förstås utifrån att elevgruppen nyanlända och elever med okänd bakgrund till större andel förra läsåret bestod av elever som gått i skola i Sverige under längre tid jämfört med i år.

För kommunfullmäktigemålet ”Malmö stad ska säkerställa en god kompetensförsörjning” är nämndens bedömning att resultatet pekar på en både positiv och negativ avvikelse. Andelen behöriga lärare i grundskolan är 77 procent vilket är en minskning med 1,4 procentenheter sedan föregående år. Denna siffra är lägre än både rikssnittet (79 procent) och snittet för Skånes kommuner (80). Enligt årsanalysen behöver det tas i beaktande att Malmö har haft en rekordstor elevökningstakt de senaste åren. Vidare anges att personalomsättningen både totalt i förvaltningen och bland legitimerade lärare har minskat. Enligt nämnden är det en indikation på att de insatser som sker ger effekt och att fler väljer att stanna kvar.

Budgetuppdrag

Granskningen visar inte på några avvikelser avseende grundskolenämndens genomförande och redovisning av riktade uppdrag. Grundskolenämnden har fått sju riktade uppdrag av kommunfullmäktige. Samtliga uppdrag redovisas i årsanalysen. Budgetuppdraget att utreda vilka åtgärder som behövs för att kunna göra fler skolgårdar till trygga och gröna samlingsplatser, vilket är ett gemensamt uppdrag tillsammans med servicenämnden, rapporteras också som ett särskilt ärende till kommunfullmäktige. Den fullständiga rapporteringen planerades inledningsvis att tas upp på grundskolenämndens sammanträde i mars 2021, men har enligt svar från förvaltningen skjutits fram till nämndssammanträdet i april 2021.

3.2.2 lakttagelser från verksamheten

Systematiskt kvalitetsarbete

Enligt 4 kap. 3 – 7 §§ skollagen ska det finnas ett systematiskt kvalitetsarbete på såväl huvudmannanivå som på enhetsnivå inom grundskolans verksamhet. Huvudmannen har ansvar för att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Ett sådant arbete ska också ske på varje skolenhet. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, övrig personal och elever. Det är rektorn som ansvarar för att detta sker. Inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara att skollagen och de nationella målen för utbildningen uppfylls. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras. Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen se till att nödvändiga åtgärder vidtas.

Grundskoleförvaltningens årliga kvalitetsrapport är en del av grundskolenämndens systematiska kvalitetsarbete. Syftet med rapporten är att samla befintlig resultatutveckling inom grundskolenämndens verksamheter samt att presentera en grundläggande analys av resultatet för det aktuella läsåret. Syftet är också att skapa ett underlag för fortsatt planering och utveckling av verksamheten, så att de nationella målen för skolan ska uppnås.

Utifrån den granskning som genomförts kan konstateras att det systematiska kvalitetsarbetet uppfyller skollagens krav. I de delar där grundskolenämnden identifierat utvecklingsområden vidtas åtgärder för att förbättra verksamheten.

Av kvalitetsrapporten framgår, i likhet med tidigare år, att måluppfyllelsen är lägst i ämnena matematik och svenska som andraspråk. Bland elever som saknar godkänd i ett ämne för att uppnå grundläggande gymnasiebehörighet saknade över hälften godkänd i matematik.

Under läsåret 19/20 har förvaltningen arbetat med ett undersökande åtagande för att utreda vad de låga resultaten i matematik kan bero på och vilka eventuella åtgärder som behöver sättas in. Enligt svar från förvaltningen har grundskoleförvaltningen påbörjat ett projekt kopplat till det utvecklande åtagandet Matematikundervisning för alla. Åtagandet kommer att löpa till och med läsåret 2022/2023 enligt grundskoleförvaltningens åtagandeplan. En av aktiviteterna är att ta fram en kommunövergripande matematikplan för likvärdig och god matematikundervisning.

Av samtliga elever i förvaltningens grundskolor är det 38 procent som läser svenska som andraspråk. Enligt kunskapsresultatsrapporten är måluppfyllelsen i svenska som andraspråk 67 procent i årskurs 6 och i årskurs 9 är måluppfyllelsen 64 procent. Av kvalitetsrapporten framgår att det finns flera hypoteser om vad som ligger grund för den låga måluppfyllelsen. En anledning som kan tänkas ligga till grund för förbättringsbehoven är att enbart varannan undervisande lärare i ämnet har behörighet i svenska som andraspråk. Enligt svar från förvaltningen påbörjades ett förvaltningsövergripande undersökande åtagande, "Likvärdig och utvecklande undervisning i svenska som andraspråk", i slutet av hösten 2020 och kommer pågå till oktober 2021. Målet är att förvaltningen ska ha kunskap om vilka förutsättningar för, och faktorer inom undervisningen i svenska som andraspråk som behöver utvecklas för att undervisningen ska stödja och utmana alla elever som har rätt till undervisning i ämnet så att de når ämnets mål och utvecklas så långt som möjligt. Utöver detta sker även insatser på skolor med stöd från språksektionen.

I kvalitetsrapporten redovisas även att antalet anmälningar om kränkande behandling har fördubblats från föregående läsåret, från 3740 till 7440. Förklaringar som uppges till ökningen är förbättrad information samt utbildningar till skolorna om arbetet mot kränkande behandling. Vidare framgår att det finns stora variationer mellan hur många anmälningar som rapporteras in från olika skolor, från 3 till 506 anmälningar. Enligt svar från grundskoleförvaltningen sker regelbundet tvärprofessionella möten där utbildningscheferna sammankallar representanter från förvaltningens stabsavdelningar. Representanterna har med sig data och underlag och har möjlighet att lyfta specifika skolor där utvecklingsområden har identifierat, exempelvis gällande antalet anmälningar om kränkande behandling. Därutöver genomförs årligen utbildningar om kränkande behandling som bland annat berör skyldigheterna att anmäla och utreda misstänkt kränkande behandling.

Beslut och förelägganden från Skolinspektionen

Under läsåret 19/20, samt hösten 2020, har totalt femton skolor haft regelbunden tillsyn. I elva av skolorna har Skolinspektionen funnit brister. Vid flertalet skolor har det funnits brister inom flera av de granskade områdena. Flest brister finns inom områdena trygghet och studiero samt extra anpassningar och särskilt stöd. Det finns även brister inom området som rör nyanländas lärande, såsom brister i studiehandledningen.

Vid 4 skolor har regelbunden kvalitetsgranskning genomförts. Vid tre av de granskade skolorna har utvecklingsområden identifierats inom områdena undervisning samt rektors ledarskap. Skolinspektionen hade även planerat att göra huvudmanntillsyn av fritidshem men även denna fick ställas in på grund av pandemin.

Under år 2020 har Skolinspektionen fattat beslut i 54 individärenden. Av dessa har 30 ärenden avslutats utan anmärkning. I 19 av ärendena har Skolinspektionen fattat beslut om föreläggande och 5 ärenden har avslutats med anmärkning. Individärendena rör främst brister avseende särskilt stöd samt kränkande behandling.

För det stora flertalet av ärendena gäller att Skolinspektionen har avslutat tillsynen efter det att grundskolenämnden har yttrat sig och beskrivit vidtagna åtgärder. Bristerna har därefter bedömts som avhjälpna av Skolinspektionen.

Domar som gått nämnden emot

- Dom från hovrätten där Malmö stad skyldig att betala diskrimineringsersättning. Överklagat till HD men ej fått prövningstillstånd.
- Dom från hovrätten där Malmöstad är skyldig att betala kränkingsersättning till elev pga. personalkränkning
- Dom från förvaltningsrätten som gått nämnden emot gällande skolskjuts.
- Dom från Kammarrätten avseende justerat grundbelopp till fristående skolor från 2018. Inväntar avgörande från HFD om prövningstillstånd.

3.2.2 Påverkan på verksamhet relaterad till coronapandemin

I årsanalysen skriver nämnden att elev- och personalfrånvaron har tidvis varit hög, framförallt i början av pandemin och i slutet av året. Frånvaron har drabbat olika skolor olika hårt och många insatser gjordes för att eleverna skulle komma tillbaka till skolan. Av kvalitetsrapporten framgår att pandemin har bidragit till försämrade måluppfyllelse för de elever som behöver mycket stöd i undervisningen. Därtill har uppföljning av insatser i form av särskilt stöd i viss mån uteblivit på grund av frånvaro bland elever och personal.

Ytterligare en effekt av coronapandemin är att nationella prov har ställts in under vårterminen 2020, vilket påverkar underlag för uppföljning och analys.

Nämnden bedömer att verksamheten generellt har kunnat anpassa sig till rådande situation och säkerställa elevernas rätt till utbildning.

3.3 Ekonomi

Att nämndens verksamhet bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt innebär att:

- nämnden bedriver verksamheten inom de beslutade ekonomiska ramarna och vidtar korrigerande åtgärder vid behov
- nämnden avlämnar tillförlitliga ekonomiska prognoser
- nämnden följer upp ekonomin i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar.

3.3.1 Budget, prognos och utfall

Av Riktlinjer för ekonomi⁴ framgår att nämnderna:

- i sin nämndsbudget årligen ska besluta om hur tilldelade ekonomiska ramar ska fördelas till verksamheten. Ramarna är bindande för nämnden och får inte överskridas.
- ska planera och prioritera behovet av investeringar i relation till den investeringsram som beslutats för hela planeringsperioden. Ramen för budgetåret får inte överstigas utan beslut i kommunfullmäktige.
- ska rapportera till kommunstyrelsen om utveckling av ekonomin under året i enlighet med kommunstyrelsens anvisningar
- för egen del regelbundet ska följa utvecklingen i sin verksamhet och vidta korrigerande åtgärder efter behov.

Granskningen visar att nämnden följer Malmö stads riktlinjer för ekonomistyrning.

Kommunbidraget ökades först under året med 40 Mkr genom beslut från kommunfullmäktige den 27 februari (STK-2020-250) i samband med fördelning av medel år 2020 med anledning av aviserade ökade generella statsbidrag. I samband med ekonomisk prognos 2020 prognosticerade grundskoleförvaltningen med ett överskott om 40 Mkr, utifrån att förvaltningen såg lägre volymer än budget för såväl grundskola som fritidshem. Detta fick till effekt att KF 2020-07-03 (STK-2020-92) beslutade om minskat kommunbidrag med 40 Mkr.

Tabell 1 Resultaträkning, tkr

	Budget 2020	Utfall 2020	Avvikelse
Totala intäkter	5 004 349	5 060 534	56 185
Totala personalkostnader	-3 293 134	-3 236 232	56 902
Totala övriga kostnader	-6 624 584	-6 703 045	-78 460
Nettokostnad exkl. finansnetto	-4 913 370	-4 878 743	34 626
Kommunbidrag	4 918 785	4 918 785	0
Finansiella intäkter	0	3	3
Finansiella kostnader	-5 415	-5 211	205
Resultat	0	34 834	34 834

⁴ Malmö stads budget 2020, s. 30.

I nämndens årsanalys förklarar nämnden avvikelserna på ett tillfredsställande sätt. Som förklaring anges bland annat har nämnden fått ett statligt bidrag för sjuklönekostnader under coronapandemin som uppgår till 58,3 Mkr.

Investeringsbudget

Enligt nämndens årsanalys finns en positiv avvikelse med 21,4 Mkr i förhållande till nämndens investeringsram som uppgick till 76,5 Mkr. Totalt har förvaltningen investerat för 55,2 Mkr varav 31,5 Mkr är centralt finansierade investeringar som är kompensationsgrundande för den enskilda skolan. Dessa investeringar avser uppstart av nya skolplatser och arbetsmiljöåtgärder mm efter beslut i förvaltningens lokalgrupp.

Tabell 2 Prognosjämförelse, tkr

	april	augusti	Utfall 2020
Totala intäkter	4 945 575	4 954 085	5 060 534
Totala personalkostnader	-3 301 018	-3 288 890	-3 236 232
Totala övriga kostnader	-6 558 353	-6 548 990	-6 703 045
Nettokostnad exkl. finansnetto	-4 913 795	-4 883 795	-4 878 743
Kommunbidrag	4 958 785	4 918 785	4 918 785
Finansiella intäkter			3
Finansiella kostnader	-4 990	-4 990	-5 211
Resultat	40 000	30 000	34 834

Grundskolenämndens prognossäkerhet har varit tillfredsställande.

3.4 Granskning av kostnader relaterade till Covid-19

Syftet med granskningen har varit att kartlägga Malmö stads förvaltningars redovisning av kostnader relaterade till covid-19.

Enligt de tilläggsanvisningar som stadskontoret lämnat i samband med delårs- och helårsbokslut ska varje förvaltning själv strukturera sin uppföljning av ekonomiska konsekvenser av covid-19 på ett sätt som passar respektive förvaltnings verksamhet och styrning. Granskningen visar att de förvaltningar som redovisat merkostnader med anledning av covid-19 under perioden januari-december 2020 har följt stadskontorets anvisningar. Vidare har granskningen inte kunnat påvisa att kostnader som saknar koppling till covid-19 redovisats såsom merkostnader hänförliga till pandemin.

4 Räkenskaper

I detta avsnitt bedöms om nämndens räkenskaper är rättvisande och upprättade i enlighet med kommunal bokförings- och redovisningslag och god redovisnings-sed.

Nämndens balans- och resultaträkning har granskats och bedömts. Räkenskaperna bedöms i allt väsentligt som rättvisande. Balans- och resultatposter kommenteras endast i de fall väsentliga avvikelser noterats i förhållande till god redovisningssed.

5 Fördjupad granskning

Fördjupade granskningar genomförs där riskanalysen visar på stora risker och där revisionen bedömer att den grundläggande granskningen inte är tillräcklig.

5.1 Krisberedskap

Stadsrevisionen har granskat Malmö stads arbete med krisberedskap. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. Granskningen har även syftat till att bedöma om kommunstyrelsen uppfyller sin uppsiktsplikt när det gäller denna beredskap i Malmö stad.

Den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen, grundskolenämnden och tekniska nämnden i huvudsak säkerställer en ändamålsenlig beredskap inför och vid händelse av kris eller extraordinära händelser. De nationella regelverkens grundläggande krav avseende krisberedskap uppfylls. Kommunstyrelsen och nämnderna bedöms dock behöva utveckla sin utvärdering, uppföljning och återrapportering av kommunens krisberedskapsarbete. Vidare bedöms kommunstyrelsen inte ha en helt tillräcklig uppsikt när det gäller nämndernas krisberedskap.

Granskningen visar att Malmö stad har en tydlig och ändamålsenlig beredskapsorganisation. Arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) bedöms vara ändamålsenligt. Kommunstyrelsen bedöms genom stadskontoret ha säkerställt en tillräcklig styrning och planering av Malmö stads krisberedskapsarbete. Även grundskolenämndens och tekniska nämndens förvaltningar har tagit fram krisledningsplaner, dessa bedöms dock behöva utvecklas. Vidare bedöms kommunstyrelsen genom stadskontoret och nämnderna genom sina förvaltningar ha fungerande rutiner för intern och extern samverkan. Kommunstyrelsen genom stadskontoret bedöms ha en tillräcklig utbildnings- och övningsverksamhet. Stadskontoret har fattat beslut om en utbildnings- och övningsplan. Nämndernas förvaltningar har inte tagit fram utbildnings- och övningsplaner, detta arbete har avstannat på grund av pandemin. Dock framkommit exempel på övningar som har genomförts inom respektive förvaltning.

Dock visar granskningen att kommunstyrelsen, tekniska nämnden och grundskolenämnden inte helt säkerställer en tillräcklig utvärdering, uppföljning och återrapportering av krisberedskapsarbetet. Ingen formaliserad rapportering har behandlats av styrelsen och nämnderna. Kommunfullmäktiges tidigare program för krisberedskap har inte utvärderats och följts upp. Arbetet och uppföljningen av kommunfullmäktiges nuvarande utvecklingsplan har avstannat med anledning av den rådande pandemin. Detta innebär även att kommunstyrelsen inte har aktivt utövat sin uppsikt avseende Malmö stads krisberedskap fullt ut.

Av grundskolenämndens yttrande till revisorskollegiet 31 mars 2021 framgår att nämnden utifrån stadsrevisionens rekommendationer fortsätter samarbetet med kommunstyrelsen för att kunna följa Malmö stads utvecklingsplan på området, dessutom kommer under året att undersökas om uppföljning och planering på ytterligare sätt kan formaliseras och utvecklas inom nämndens ansvarsområde, bland annat utifrån de erfarenheter som coronapandemin ger.

5.2 Inköpsverksamheten

EY har på uppdrag av stadsrevisionen granskat inköpsverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, förskolenämnden, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxen-utbildningsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har en inte helt tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten. Förskolenämnden bedöms i huvudsak ha en tillräcklig intern kontroll avseende inköpsverksamheten.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas grundskolenämnden:

- Besluta om nämndspecifika riktlinjer för direktupphandling.
- Säkerställa tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser för genomförande av upphandlingar och in-köp ute i verksamheterna.
- Säkerställa att tillräcklig dokumentation upprättas och sparas vid direktupphandlingar.

Av grundskolenämnden yttrande till revisorskollegiet 1 april 2021 framgår att nämnden i stort delar de bedömningar och slutsatser avseende förvaltningens inköpsverksamhet och kontrollmiljö som framkommer i rapporten. I yttrandet anges de åtgärder som planeras utifrån granskningens resultat. Bland annat uppges att grundskolenämnden behöver få en tydligare bild av problematiken kring inköp och direktupphandlingar. För att öka kunskapen och förståelsen kring frågeställningen kommer ekonomiavdelningen att utreda vad som är anledningen till att gällande regelverk inte följs av verksamheten. Därför kommer en kartläggning att ske av alla inköp överstigande 10 tkr exklusive moms där inköp inte skett via Ekot.

5.3 Hantering av statsbidrag från Migrationsverket

KPMG har på uppdrag av Malmö stadsrevision granskat statsbidrag från Migrationsverket. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden samt överförmyndarnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

Den sammanfattande bedömningen gällande grundskolenämnden är att nämnden inte i tillräcklig omfattning säkerställer att det finns en ändamålsenlig hantering av statsbidrag från Migrationsverket.

Utifrån granskningens resultat rekommenderas grundskolenämnden:

- Utarbeta rutiner för att identifiera och återsöka extraordinära kostnader.
- Förändra rutinerna för återsökning av läsårsersättningen så att även asylsökande och tillståndssökande barn som går på fristående skolor tas med i ansökan.
- Dokumentera rutinerna för hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket.

Av grundskolenämnden yttrande till revisorskollegiet 26 mars 2021 framgår att nämnden instämmer i att rutinerna för hantering av statsbidrag från Migrationsverket behöver förbättras. I yttrandet beskrivs vidare vilka åtgärder som ska genomföras utifrån granskningens resultat samt vilka de förväntade effekterna är samt när de förväntas vara genomförda. Utöver de rekommendationer som lämnats utifrån granskningens resultat vill även grundskolenämnden att det i de framtagna rutinerna framgår att en årlig återkoppling ska göras av grundskoleförvaltningen till grundskolenämnden gällande hanteringen av statsbidrag från Migrationsverket.

5.4 Utbildning för Nyanlända elever, uppföljning

Under våren 2019 genomfördes en granskning av utbildning för nyanlända elever i grundskolan. Den sammanfattande bedömningen är att utbildningen för nyanlända elever bedrivs på ett inte helt ändamålsenligt och lagenligt sätt. Vidare är bedömningen att grundskolenämnden följer upp, analyserar och vidtar åtgärder vid behov gällande utbildningen för nyanlända elever, men att det finns viktiga utvecklingsområden.

Grundskolenämnden har i sitt yttrande som inkom 2019-10-31 angivit vilka åtgärder som planeras vidtas och vilken effekt vidtagna åtgärder förväntas få utifrån respektive rekommendation. Yttrandet återrapporterades till revisorskollegiet 2019-11-27. Av yttrandet framgår bland annat att utbildningscheferna har gett rektorerna uppdraget och följer upp så att riktlinjerna är kända och används. I december 2019 anordnade Vägledning och stöd konferensen "Nyanlända elever - höga förväntningar". Kunskap har spridits kring existerande rutiner och riktlinjer för nyanlända elever i Malmö stads grundskolor.

När det gäller grundskoleförvaltningen riktlinjer för mottagandet av nyanlända elever (rev 2018), har grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen tagit ett beslut att ha en gemensam mottagning som tar emot nyanlända familjer som vill skriva in sina barn i grund- och gymnasieskolan.

På skolnivå har Vägledning och stöd intensifierat arbetet med att stötta skolorna i upprättandet av fungerande rutiner och organisering av mottagandet för att främja att kartläggningsunderlaget steg 1 och 2 används samt att en individuell studieplan upprättas.

De centrala förberedelseklasserna har avvecklats och de nyanlända eleverna i dessa grupper ska påbörja sin utbildning på skolenhet så snart som möjligt efter inskrivning och kartläggning. Förändringen genomfördes till starten av vårterminen 2020.

Gällande studiehandledning framgår av yttrandet att modersmålsenheten på Språkcentralen, i samarbete med gruppen Vägledning och stöd, har intensifierat sitt arbete med att stötta Malmö stads grundskolor för att främja att de elever som behöver studiehandledning på modersmålet får det utifrån de behov som eleverna har. Detta har inneburit en spridning av kunskap kring riktlinjer och rutiner för studiehandledning på skolorna, samt organisering av tillfällen för gemensam planering och uppföljning av studiehandledningen mellan ämneslärare och studiehandledare.

5.5 Likvärdighet i fritidshemmen, uppföljning

Under perioden oktober - december 2019 genomfördes en granskning av likvärdighet i fritidshemmen. Revisorskollegiet behandlade granskningen av likvärdighet i fritidshem vid sitt sammanträde 191218. Grundskolenämndens första yttrande återrapporteras 200325 till revisorskollegiet. Det andra yttrandet återrapporterades 210224 till revisorskollegiet.

Följande framkom i granskningen:

Sammanfattningsvis är bedömningen att utbildning i fritidshemmen bedrivs på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt, men att det finns flera förbättringsområden gällande likvärdig utbildning. Vidare är bedömningen att grundskolenämndens uppföljning av verksamheten i fritidshemmen inte är helt tillräcklig. Granskningen visar dock att nämnden har vidtagit flera åtgärder som haft positiv effekt på fritidshemmens verksamhet.

I grundskolenämndens andra yttrande framkommer att antalet legitimerade grundlärare i fritidshem har ökat som en effekt av riktad uppdragsutbildning. Av de 66 som har slutfört utbildningen arbetar 60 kvar i kommunen varav majoriteten som grundlärare i fritidshem. Nämnden uppger vidare att uppföljning på huvudmannanivå har förbättrats. Fritidshemmen har fått genomföra en självskattning digitalt och utifrån dessa resultat har ett antal utvecklingsområden identifierats. Till dessa områden hör bland annat att utveckla tillgång till särskilt stöd och att utveckla samverkan mellan skolans olika delar. Vidare uppger nämnden i sitt yttrande att inrättandet av tjänsterna som förstelärare i fritidshem har bidragit till utveckling av verksamheten. Genom att följa upp förutsättningarna för förstelärarna i fritidshemmen har områden kunnat identifieras där insatser förväntas leda till en positiv utveckling för verksamheten. Detta ses enligt nämnden som ett led i att öka arbetet med likvärdigheten på stadens fritidshem.

Vidare framgår av yttrandet att grundskoleförvaltningen har utvecklat stödmaterial "Elevgruppens storlek och sammansättning" som rektorer kan utgå ifrån inför organisering av elevgruppernas storlek och sammansättning på fritidshemmet. Därutöver kommer fritidshemmens självskattning att revideras för att ta hänsyn till behovet av uppföljning av barngruppens storlek och sammansättning.

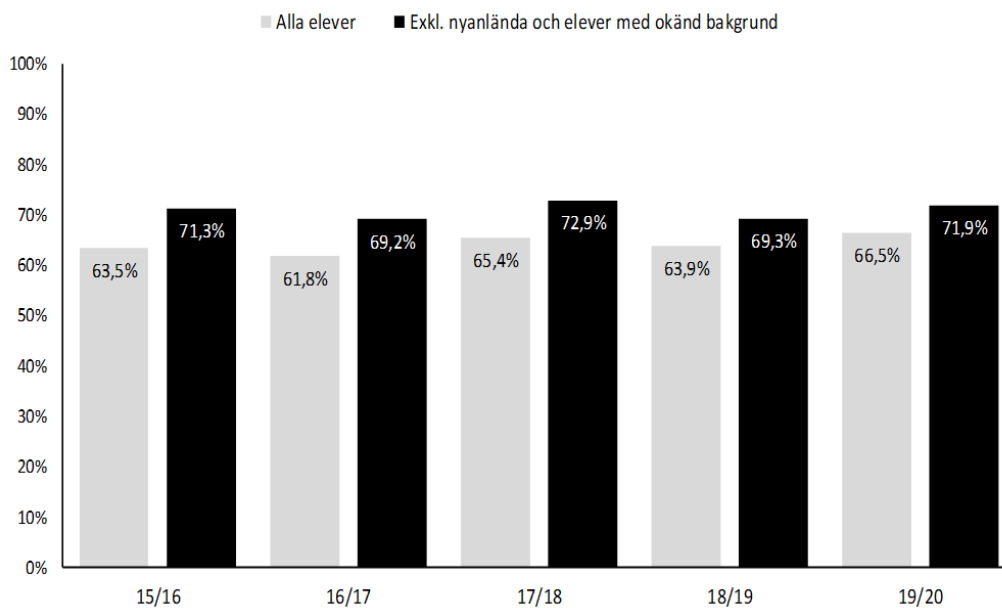
6 Bilaga 1. Nyckeltal

Tabell 1: Personalstatistik

	Utfall 2018	Utfall 2019	Utfall 2020
Antal anställda omräknade till heltid	5 754	6027,3	6204,8
Kvinnor, andel i %	71,0	70,2	70,4
Personal med utländsk bakgrund, andel i % **	33,2	34,0	34,5
Total sjukfrånvaro i %	5,1	5,2	6,83
Personalomsättning i %	13,1	11,7	9,3

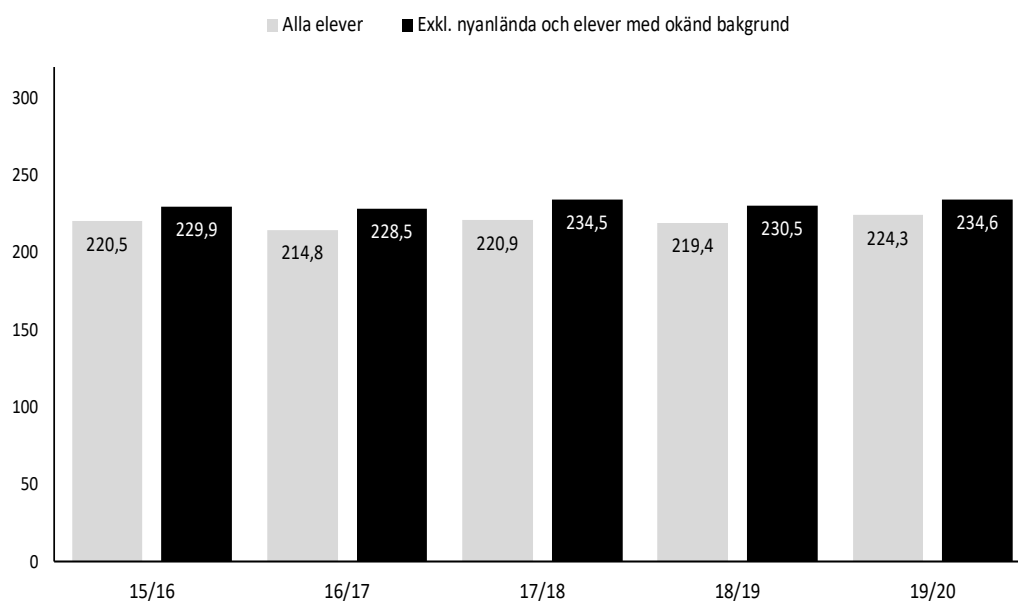
Källa: stadskontoret

Tabell 2: Betyg. Procent av eleverna som har nått målen i samtliga ämnen i årskurs 9, kommunala skolor, VT2020



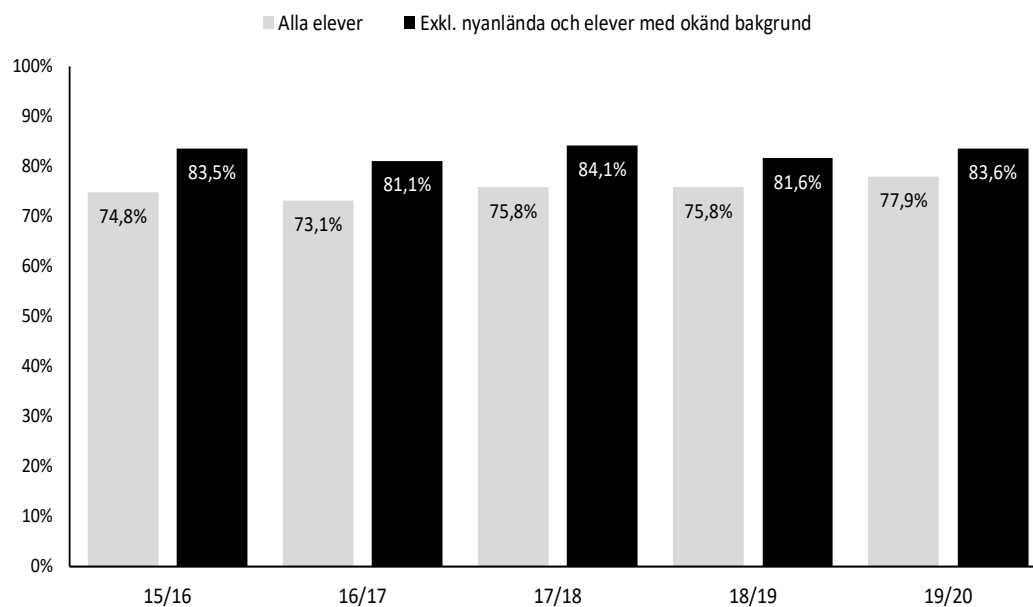
Källa: Skolverkets databas SIRIS. 19/20 grundskoleförvaltningen Malmö stad.

Tabell 3: Betyg. Genomsnittligt meritvärde årskurs 9, kommunala skolor, VT2020



Källa: Skolverkets databas SIRIS. 19/20 grundskoleförvaltningen Malmö stad.

Tabell 4: Betyg. Gymnasiebehörighet årskurs 9, kommunala skolor, VT2020



Källa: Skolverkets databas SIRIS. 19/20 grundskoleförvaltningen Malmö stad.

Stadsrevisionens uppdrag

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Malmö granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna i revisorskollegiet och de sakkunniga revisorerna på revisionskontoret.

Utifrån resultatet i granskningen lämnas ofta rekommendationer till de granskade nämnderna och bolagen. Rekommendationer lämnas när revisorerna ser brister i verksamheten och syftar till att förbättra verksamheten. Stadsrevisionen följer upp om nämnden eller bolaget har genomfört åtgärder för att följa revisorernas rekommendationer.

Fördjupade granskningar rapporteras i sin helhet i enskilda rapporter som publiceras på Stadsrevisionens hemsida löpande under året. För varje nämnd och bolag skrivs dessutom en årsrapport som sammanfattar det gångna årets granskning och ger de förtroendevalda revisorerna underlag för sin ansvarsprövning utifrån kommunallagen.

Du hittar Stadsrevisionens rapporter på www.malmo.se/stadsrevisionen.