

Datum
2022-09-12

Revisionen

Till:
BildningsnämndenFör kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport "Granskning av grundskolans måluppfyllelse"

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av om bildningsnämnden har en tillfredsställande styrning för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen.

Revisionen önskar att bildningsnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 16 januari 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Böhlin
Ordförande



Granskning av grundskolans

måluppfyllelse

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

Datum 2022-09-12

Antal sidor 22



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Kunskapsresultat	6
3.1.1	Årskurs 6	6
3.1.2	Årskurs 9	7
3.2	Resurser och resursfördelning	12
3.2.1	Bedömning	14
3.3	Särskilt stöd	15
3.3.1	Bedömning	18
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	19
3.4.1	Bedömning	20
4	Slutsats och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kunskapsresultaten bland eleverna i grundskolan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022. Syftet med granskningen var att bedöma om bildningsnämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i bildningsnämndens styrning, och att åtgärder behöver vidtas för att öka måluppfyllelsen. Bedömningen bygger vi bl.a. på att det finns skillnader i måluppfyllelse mellan skolenheterna och att det är osäkert huruvida resurstilldelningen motsvarar befintliga behov eller om resursfördelningsmodellen i tillräckligt hög grad tar hänsyn till att eleverna vid de olika skolenheterna har olika förutsättningar och behov. Det är inte heller säkerställt att alla elever i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF¹-diagnoser och elever med svenska som andraspråk.

Vi bedömer att huvudmannen i huvudsak bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen. Det är angeläget att nämnden beslutar om riktlinjer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och att alla som berörs av arbetet ges förutsättningar att vara delaktiga. Rektors identifierade brister och utmaningar behöver också kommuniceras med huvudmannen så att det säkerställs att adekvata och riktade insatser kan vidtas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen. (2 kap. 8 b § SkoL²).
- säkerställa att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med SKOLFS³ 2011:142.
- tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL). Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål och insatser för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.
- säkerställa att elevhälsan har förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § SkoL).
- fastställa riktlinjer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. (SKOLFS 2022:334).

¹ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

² Skollagen

³ Skolverkets författningssamling

2 Bakgrund

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kunskapsresultaten bland eleverna i grundskolan. Vi ska bedöma om bildningsnämndens styrning är tillfredsställande så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Skolan styrs i hög grad av mål uppsatta av staten. Kommunen ansvarar för utbildning i grundskolan och styr densamma primärt genom tilldelning av resurser, resursfördelning och systematiskt kvalitetsarbete. Om det brister inom dessa områden kan det få stora konsekvenser på elevernas måluppfyllelse. Elever i behov av särskilt stöd ska få det.

Det handlar inte bara om resurser utan också om hur huvudman och enhet organiserar sitt arbete till exempel vad gäller specialpedagogiskt stöd och elevhälsans andra insatser.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om bildningsnämndens styrning är tillfredsställande så att eleverna i grundskolan når målen för utbildningen. Kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämförs med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?

Granskningen avser bildningsnämnden och omfattar grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b §, 3 kap. 7-8 §§, 4 kap. 3-7 §§,
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut



Kramfors kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2022-09-12

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik vad gäller kunskapsresultat, dokumentstudier och intervjuer med bildningsnämndens presidium, skolchef, urval av rektorer och lärare samt representanter för elevhälsan.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kunskapsresultat

Nedan följer en presentation av ett urval av mått över kunskapsresultat i grundskolan. Jämförelse görs på aggregerad nivå mellan år och med till exempel rike, län och likande kommuner. Det är viktigt att beakta att när jämförelser görs mellan åren är det olika elevgrupper som jämförs. I mindre kommuner och på små skolenheter kan därför resultaten variera mycket. I det systematiska kvalitetsarbetet är det därför angeläget att följa kunskapsutvecklingen för samma grupp för att kunna bedöma resultaten.

3.1.1 Årskurs 6

Tabellen nedan visar andel elever (%) som har uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, som eleven har läst eller skulle ha läst. Den första uppgiften i varje ruta anger snittet för samtliga elever och den andra uppgiften snittet för samtliga elever exklusive nyinvandrade elever och elever med okänd bakgrund.

Elever i åk 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen.	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Kramfors kommun ⁴	65 % / 74 %	65 % / 71 %	72 % / 75 %
Västernorrlands län ⁵	74 % / 77 %	75 % / 78 %	75 % / 77 %
Riket ⁶	74 % / 77 %	76 % / 79 %	74 % / 76 %

Källa: Siris, Skolverket

Andelen som når kunskapskraven (A-E) i alla ämnen i årskurs 6 är något lägre i Kramfors jämfört med genomsnittet i länet och i riket som helhet. Trenden i länet och i riket är stabil medan vi kan se en uppåtgående tendens i Kramfors där måluppfyllelsen har ökat från 71 procent till 75 procent mellan läsåren 2019/2020 och 2020/2021 (exklusive nyanlända).

Måluppfyllelsen per skolenhet skiljer sig. Lägst måluppfyllelse 2020/2021 (exklusive nyanlända) har Bollstaskolan med 65 procent och högst har Ullångersskolan med 100 procent. För riktigt små skolenheter redovisas inte resultaten i den offentliga statistiken.

⁴ Kommunal huvudman

⁵ Samtliga huvudmän

⁶ Samtliga huvudmän

3.1.2 Årskurs 9

Innan vi redovisar måluppfyllelsen i Kramfors kommun och deras två kommunala högstadieskolor tittar vi på enheternas sociala struktur utifrån vårdnadshavarnas utbildningsnivå, andel nyanlända och förhållandet mellan flickor och pojkar. Dessa bakgrundsfaktorer anses påverka elevernas förutsättningar att nå målen.

Salsa 2021	Föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå ⁷	Andel nyinvandrade ⁸	Andel pojkar
Högakustenskolan	2,2	6 %	52 %
Gudmundråskolan	2,0	13 %	47 %
Riket	2,3	4 %	51 %

Källa: Salsa, Skolverket

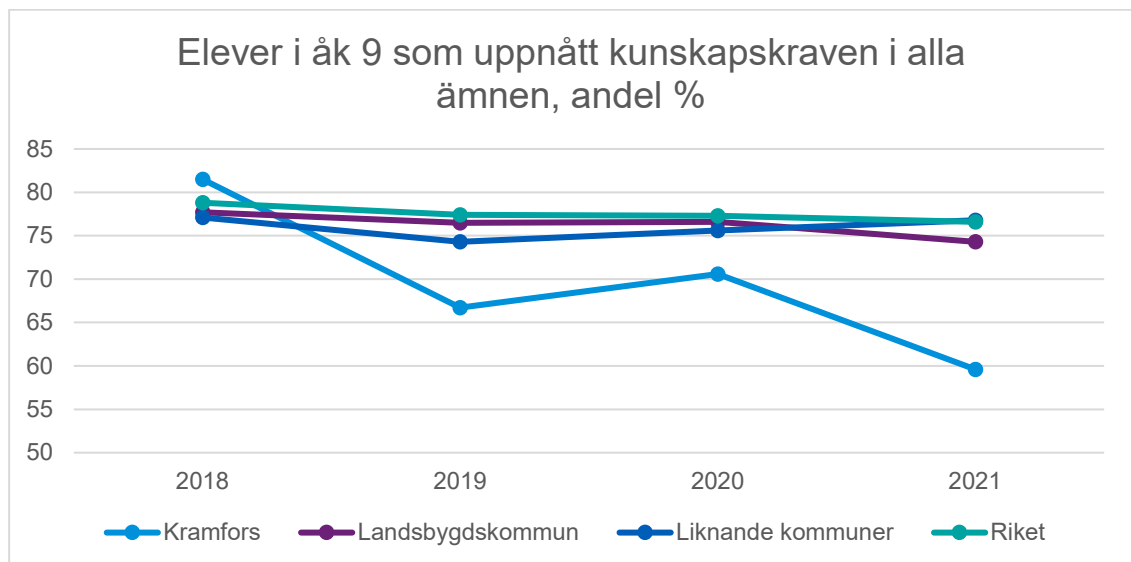
Av tabellen ovan framgår att vårdnadshavarnas utbildningsnivå i Kramfors ligger strax under genomsnittet i riket. Vi kan också se att andelen nyanlända är högre i Kramfors kommuns högstadieskolor i jämförelse med snittet i riket.

Vårdnadshavare till elever på Gudmundråskolan har lägst utbildningsnivå samtidigt som andelen nyanlända är högst. På Högakustenskolan är vårdnadshavarnas utbildningsnivå strax under snittet i riket och andelen nyinvandrade är något högre i jämförelse med rikets snitt.

⁷ Föräldrarnas högsta utbildningsnivå delas in i tre nivåer och poängsatts enligt genomgången folkskola/grundskola (1 poäng), genomgången gymnasial utbildning (2 poäng) och eftergymnasial utbildning (3 poäng). En genomsnittlig utbildningsnivå beräknas för eleven om det finns uppgifter för båda föräldrarna. Annars är det den ena förälders utbildningsnivå som används. För varje skolenhet (årskurs 9) beräknas en genomsnittlig utbildningsnivå.

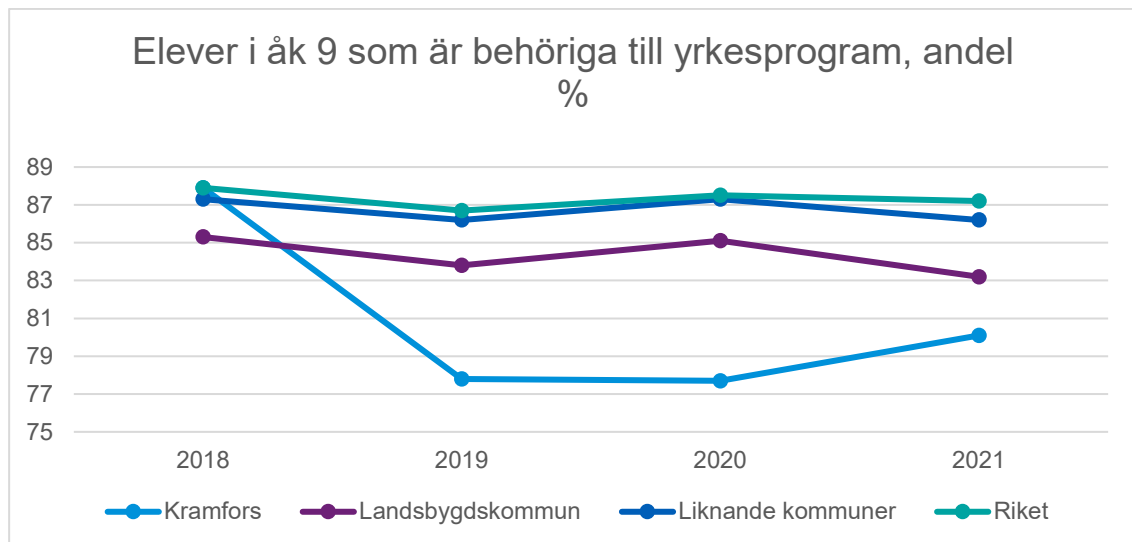
⁸ Andel elever som har blivit bokförda i Sverige de senaste 4 åren.

Nedan följer tre linjediagram över måluppfyllelsens utveckling från 2018 till 2021, exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund.



Figur: Elever i åk 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund), kommunala skolor, andel. I gruppen liknande kommuner, grundskola Kramfors 2020 ingår Degerfors, Gällivare, Kalix, Leksand, Lysekil, Mariestad och Orust. Kramfors kommun ingår i kommungruppen Landsbygdskommunen, ej nära större stad (ovägt medel). Källa: Kolada.

Som vi ser ovan har andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen sjunkit i Kramfors kommun efter en ökning mellan år 2019 och 2020. Vi ser också en något negativ utveckling i kommungruppen och riket. År 2021 uppgick andelen elever som i årskurs 9 uppnått kunskapskraven i alla ämnen i Kramfors kommun till drygt 60 procent.



Figur: Elever i åk 9 som är behöriga till yrkesprogram (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund), kommunala skolor, andel. Källa: Kolada.

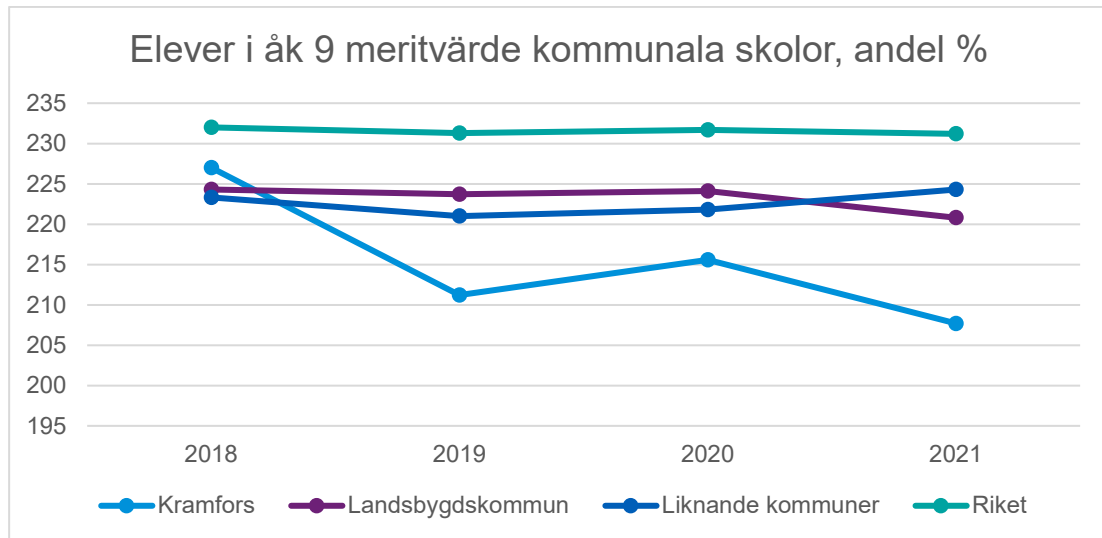
När det gäller andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan, det vill säga till yrkesprogram, har den ökat under de senaste tre åren i Kramfors. Däremot ligger Kramfors kommun fortfarande under resultatet med jämförda grupper. Andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram har inte förändrats nämnvärt i riket.

Enligt uppgift från skolchef uppgår andelen behöriga till yrkesprogrammen efter genomförd sommarskola till: 82 procent år 2019, 84 procent år 2020 och 85 procent år 2021.

Kramfors kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2022-09-12



Figur: Elever i åk 9 meritvärde kommunala skolor (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund), andel. Källa: Kolada.

Det genomsnittliga meritvärdet i Kramfors är lägre i förhållande till genomsnittet i riket, liknande kommuner och i kommungrupp. Genomsnittet i Kramfors ökade mellan 2019 och 2020 men minskade år 2021. År 2021 uppgår snittet i Kramfors kommunala skolor till 207,7 poäng.

Enligt uppgift från skolchef uppgår det genomsnittliga meritvärdet för elever i årskurs 9 efter genomförd sommarskola till 211 poäng år 2021.

Kramfors kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2022-09-12

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2020/2021 i Kramfors kommunala skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever⁹ och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Kramfors¹⁰	175 / 156	199 / 208	55 % / 60 %	77 % / 80 %
- Gudmundråskolan	123 / 107	187 / 198	48 % / 54 %	68 % / 73 %
- Högakusten-skolan	52 / i.u.	226 / 228	73 % / 71 %	i.u. / i.u.
Liknande kommuner¹¹		221 / 224	75 % / 77 %	84 % / 86 %
Kommungrupp¹²		216 / 221	72 % / 74 %	81 % / 83 %
Riket¹³		227 / 231	74 % / 77 %	85 % / 87 %

Källa: Siris, Skolverket och Kolada, SKR

Av tabellen framgår att andelen elever i årskurs 9 som är behöriga till yrkesprogram är lägre i Kramfors kommun i jämförelse med genomsnittet i liknande kommuner, kommungrupp och riket. Även andelen elever som i årskurs 9 uppnått kunskapskraven i alla ämnen och det genomsnittliga meritvärdet är lägre i jämförelse med snittet i liknande kommuner, kommungrupp och riket.

⁹ Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.

¹⁰ Kommunal huvudman

¹¹ Liknande kommuner – grundskola: Degerfors, Gällivare, Kalix, Leksand, Lysekil, Mariestad och Orust

¹² Landsbygdskommun, ej nära större stad (ovägt medel)

¹³ Samtliga huvudmän

Resultaten mellan de två kommunala högstadieskolorna skiljer sig åt. Andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen är drygt 25 procentenheter högre på för Högakustensolan jämfört med Gudmundråskolan (avser samtliga elever). Sett till meritvärde är genomsnittet cirka 39 procentenheter högre på Högakustensolan jämfört med Gudmundråskolan. Efter genomförd sommarskola uppgår det genomsnittliga meritvärdet, enligt uppgift från skolchef, till 196 poäng på Gudmundråskolan.

3.2 Resurser och resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11¹⁴, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 b § SkoL ”fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov”.

”I samband med resursfördelningen är det av vikt att huvudmannen tar hänsyn till behoven på de olika skolorna, bland annat genom att föra en dialog med rektorerna. Att resurser viktas och fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov är ett mycket betydelsefullt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen.” (SKOLFS 2014:40, sid. 19)

¹⁴ Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet.

Kramfors kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2022-09-12

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB¹⁵, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Kramfors kommun år 2020 var 120 700 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i landsbygdskommun ej nära större stad (kommunal huvudman) och för rikets samtliga kommunala huvudmän. Snittkostnaderna för rikets samtliga huvudmän var år 2020 totalt 116 600 kronor.

2020	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmåltid.	Lärverkt.	Elevhälsa	Övr. ¹⁶
Kramfors	120 700	23 700	67 800	9 800	5 800	4 780	8 800
Kommungrp.	120 600	18 200	68 200	7 900	5 100	4 090	17 100
Riket	118 200	19 600	66 800	6 600	5 000	3 930	16 300

Källa: SKR.

Kostnaden per elev i grundskolan i Kramfors kommun är högre än riksgenomsnittet, men i paritet med genomsnittet i kommungruppen. Av samtliga kostnadsslag är det framför allt kostnaden för skolmåltider som särskiljer sig. Kostnaden för skolmåltider är drygt 48 procent högre i Kramfors kommun jämfört med rikssnittet. Å andra sidan är kostnaden för skolmaten endast en mindre del av totala kostnaden, för Kramfors drygt 8 %. Vi noterar samtidigt att övriga kostnader är drygt 54 procent lägre i Kramfors kommun jämfört med snittet i riket.

I Kramfors kommun fördelas resurser till skolenheterna genom beslutad "elevpeng". Av den budgeterade undervisningsresursen tillkommer sedan socioekonomisk kompensation som fördelas utifrån "poäng" i redovisning som kommunen erhåller från SCB. År 2022 erhöll Skarpåkerskolan högst socioekonomiskt tillägg motsvarande 15,5 tkr per elev medan lägst tillägg erhöll den fristående skolenheten Järnstagården som erhöll motsvarande 4,1 tkr per elev. Det betyder en skillnad på drygt 11 tkr per elev.

I intervju med bildningsnämndens presidium framkommer en delad bild av huruvida nämnden får tillräckligt med resurser från kommunfullmäktige för att klara uppdraget att ansvara för grundskolan. En uppfattning är att även om nämnden skulle få mer resurser till grundskolan är det inte säkert att resurserna skulle få någon större effekt på kvalitet och resultat. En annan uppfattning är att nämnden idag är beroende av statsbidrag och att flera av de utmaningar som grundskolan har enklare skulle kunna mötas om nämnden hade mer resurser att tillgå.

¹⁵ Statistiska centralbyrån

¹⁶ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

2022-09-12

Presidiet uppger vidare att resursfördelningsmodellen bedöms inte vara tillräckligt skarp för att skapa förutsättningarna att möta elevernas behov så att dessa är likvärdiga vid samtliga skolenheter. Bilden är att det finns stora socioekonomiska skillnader i kommunen och att den socioekonomiska tilldelningen inte ger tillräcklig effekt för att möta de behov som finns. För att möta de utmaningar som finns i verksamheten har nämnden bl.a. beslutat att stärka upp skolledningen med biträdande rektorer. Till hösten ska också en elevhälsochef tillsättas.

Intervjuade rektorer menar att skolenheterna i stort får tillräckligt med resurser för att verksamheten ska kunna bedrivas i enlighet med lag och att det delvis tas hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Resursfördelningsmodellen beskrivs dock som statisk utan möjlighet att påverka vilket försvårar arbetet att möta samtliga elevers behov. Bland annat upplever rektorerna att om förutsättningarna vid en skolenhet förändras mellan läsåren, exempelvis genom att fler elever i behov av särskilt stöd tillkommer, så finns det ingen möjlighet att äska mer resurser.

I Kramfors kommun är elevhälsan i huvudsak organiserad lokalt, direkt underställd rektor. Det gäller insatserna kurator, sjuksköterska, specialpedagog och speciallärare. Kommunens skolpsykologer är placerade centralt och arbetar på uppdrag av rektorerna. Resurser till elevhälsan och dess olika kompetenser fördelas utifrån elevantal. Intervjuade representanter för elevhälsan menar att tillgängligheten till elevhälsans insatser delvis är likvärdig. Elevhälsan är organiserad så att dess insatser kan vara underställda flera rektorer och således arbeta på flera skolenheter. Det betyder att elevhälsans tillgänglighet varierar mellan skolenheterna, enligt intervjuade representanter för elevhälsan.

3.2.1 Bedömning

Av offentlig statistik framgår att de socioekonomiska bakgrundsfaktorerna i Kramfors kommun är mer utmanande än genomsnittet i riket. Samtidigt avsätts resurser per elev i grundskola som i någon grad överstiger rikets genomsnitt. Vi bedömer att det är angeläget att huvudmannen följer upp kostnaderna per kostnadsslag för att säkerställa att kostnaderna bokförs korrekt.

Vi konstaterar att nämnden tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning, som ger skolenheter med mer utmanande socioekonomisk struktur mer resurser. Med tanke på den stora skillnaden i måluppfyllelse mellan högstadienheterna är det emellertid osäkert om resurstilldelningen motsvarar befintliga behov, om resursfördelningsmodellen är tillräckligt skarp eller om det finns andra orsaker. Samtidigt som omfördelningen av resurser utifrån elevers olika behov behöver vara tillräckligt skarp för att en likvärdig skola ska kunna erbjudas, måste grundbeloppet vara så stort att elever kan erbjudas en utbildning som både inkluderar insatser i form av särskilt stöd och utmaningar för elever som snabbt når målen.

Då flera skolenheter är förhållandevis små kan en resursfördelningsmodell som bygger på aggregerade data behöva kompletteras med en del som tar hänsyn till faktiska behov, till exempel om elever med stora behov tillkommer under läsåret.

3.3 Särskilt stöd

Utbildningen ska vara likvärdig för alla elever inom skolväsendet. Med likvärdighet menas enligt Skolinspektionen "lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompensierande". I skollagens 3 kap. regleras om barns och elevers utveckling mot målen. "Alla barn och elever 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." Om det framkommer att en elev riskerar att inte nå målen ska detta anmälas till rektor som skyndsamt ska utreda elevens eventuella behov av särskilt stöd. I detta sammanhang ska också samråd ske med elevhälsan, "om det inte är uppenbart obehövt". Om eleven behöver särskilt stöd ska den få det och ett åtgärdsprogram ska utarbetas i enlighet med skollagens 3 kap. 9 §.

Det kan finnas många orsaker till att en elev har svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. En sådan orsak kan vara olika former av diagnoser, men en elev med diagnos behöver inte automatiskt komma i åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd.

Huvudmannen ska ge rektorerna förutsättningar att kunna leva upp till lagens krav. Det är sedan rektor som i sin tur tillser att personalen både har kompetens och resurser för arbete med särskilt stöd och att det skapas rutiner för arbetet. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2022:334) att "huvudmannen bör ha rutiner för att regelbundet säkerställa att skolenheterna har tillräckliga resurser för att uppfylla lagens krav" och rutiner för att arbetet fungerar på skolenheterna.

I utarbetandet av åtgärdsprogram ska eleven och elevens vårdnadshavare ges möjlighet att delta (SkolL 3 kap. 9 §). Det är angeläget att skolans personal är lyhörd inför vad eleven och vårdnadshavarna framför. Det är emellertid rektor, eller i förekommande fall den person som rektor har delegerat till, som är ansvarig för att elevens situation utreds, även om vårdnadshavaren skulle motsätta sig detta. Vissa beslut om särskilt stöd är av sådan karaktär att endast rektor får fatta beslut därom. Det gäller särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning och anpassad studiegång.

Skolinspektionen genomför vartannat¹⁷ år en skolenkät hos varje skolhuvudman, i skolenkäten tillfrågas eleverna i årskurs fem och årskurs nio om bland annat anpassning efter elevens behov, utmaningar samt studiero och trygghet.¹⁸ Siffrorna i kolumnerna visar medelvärdet på svaren i Kramfors kommun i jämförelse med genomsnittet i enkätomgången.¹⁹

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,7 / 8,5	7,0 / 7,3
Skolarbetet är för svårt för mig	6,7 / 7,2	6,2 / 6,3
Utmaningar	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag kan få svårare uppgifter om jag vill	7,1 / 7,0	6,3 / 7,0
I min skola finns det extrauppgifter när man är klar	8,6 / 8,5	7,1 / 7,4
Studiero	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag har studiero på lektionerna.	5,7 / 6,1	5,1 / 5,7
Jag känner mig trygg i skolan.	7,8 / 7,9	6,8 / 7,5

Källa: Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 våren 2021, Skolinspektionen

Elevernas svar i årskurs 5 ligger generellt i nivå med snittet för enkätomgången. Eleverna i årskurs 9 ställer sig mer negativa till skolenkätens positiva påståenden i förhållande till enkätens genomsnitt.

Vårdnadshavarnas i Kramfors svar på frågor om anpassningar efter elevens behov får ett lägre indexvärde än snittet i enkätomgången. På påståendet att deras barn får den hjälp som hon/han behöver för att nå kunskapskraven anger 40 procent av vårdnadshavarna att det stämmer helt och hållet, jämfört med 44 procent som är snittet i enkätomgången.

¹⁷ Skolenkäten genomförs varje år vilket betyder att varje enkätomgång omfattar hälften av rikets huvudmän

¹⁸ Medelvärdet och indexvärdet hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

¹⁹ Den första uppgiften avser snittet i Kramfors kommun och den andra snittet i enkätomgången.

2022-09-12

Drygt 17 procent av vårdnadshavarna har på påståendet att mitt barn får den hjälp som barnet behöver för att nå kunskapskraven svarat att det stämmer ganska dåligt eller inte alls (drygt 11 procent är snittet i enkätomgången.) Av vårdnadshavare till de barn som får särskilt stöd tycker drygt 13 procent att barnet inte får det stöd som hon/han behöver. Drygt 22 procent menar att ett åtgärdsprogram inte har utarbetats, när det framkom att barnet behövde särskilt stöd.

För arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd har huvudmannen tagit fram en rutin innehållandes en arbetsmodell utformats för att skapa likvärdighet för eleverna. Rutinen ska årligen följas upp och revideras av respektive skolenhet så det tydligt framgår hur den enskilda skolan avser omsätta rutinen i praktiken och organisera arbetet.

Flera av de intervjuade menar att det finns brister vad gäller insatser i form av särskilt stöd. Många elever får särskilt stöd, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs. På frågan om det finns någon särskild elevgrupp som missgynnas framkommer två grupper.

Den första gruppen gäller elever med NPF²⁰ som flera av de intervjuade menar inte kan erbjudas anpassade lärmiljöer eller personal med rätt erfarenhet eller kompetens. För drygt tre år sedan utreddes behovet av en resursskola i kommunen för de elever som inte klarar den vanliga lärmiljön. Utredningen resulterade i att det inte fanns något behov av en resursskola. Enligt intervjuad biträdande skolchef ser de nu ett behov av att genomföra en ny utredning.

Den andra gruppen som lyfts fram är elever med svenska som andraspråk. Intervjuade lärare menar att det inte är säkerställt att elever med svenska som andraspråk får stöd i form av studiehandledning på sitt modersmål när eleven riskerar att inte uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen. Enligt uppgift från förvaltningen finns det inom kommunen svårigheter att rekrytera behörig personal vilket bidragit till att det finns ett antal modersmål som skolan inte kan erbjuda studiehandledning motsvarande de behov som finns.

Intervjuade rektorer lyfter också fram utåtagerande och "kriminella" elever som en grupp som är svår att möta. Upplevelsen är att dessa elever ser skolan som en social arena och är därmed på skolan i ett annat syfte än att lära sig. Trots att det finns ett nära samarbete med andra myndigheter, såsom polis och socialtjänst, för att hantera dessa elever är upplevelsen att skolan ofta får ta ett stort ansvar utan några direkta resurser att hantera situationen.

²⁰ Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

2022-09-12

Flera respondenter upplever att skolenheterna kan sakna viktiga förutsättningar för att kunna ge eleverna rätt stöd, såsom legitimerade och behöriga lärare samt olika professioner inom elevhälsan med adekvat utbildning. Det framförs också att lärare vid kommunens mindre skolenheter har större möjligheter att erbjuda eleverna stöd. En annan som framförs i intervjuer är att antalet elever i behov av särskilt stöd ökar årligen i takt med att kompetensförsörjningen blir svårare att möta. För att få en övergripande bild av hur många elever i kommunen som är i behov av särskilt stöd och vilka behov de har krävs det enligt intervjuat presidium att det underlag som nämnden erhåller utvecklas.

Tillgången till elevhälsans olika insatser motsvarar alltså inte de behov som finns, enligt intervjuade rektorer och lärare. Rektorer framför att det finns behov av att stärka upp elevhälsan men att det saknas tillräckliga resurser. Representanter för elevhälsan menar att tillgången till elevhälsans olika insatser i stort motsvarar de behov som finns. Elevhälsan arbetar dock främst åtgärdande och inte förebyggande och hälsofrämjande. Ambitionen är att öka det förebyggande och hälsofrämjande arbetet; det beskrivs däremot som en utmaning att hitta rätt. För att skapa bättre förutsättningar att arbeta förebyggande och hälsofrämjande har bl.a. olika utbildningsinsatser vidtagits för personalen i grundskolan, exempelvis kring bemötande och relationsskapande hos elever.

Tillförordnad skolchef och biträdande skolchef menar att det genom elevernas måluppfyllelse går att utläsa att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver. För att möta behovet hos eleverna med svenska som andraspråk ingår nu Kramfors kommun i Skolverkets projekt "Nyanländas lärande". Projektet syftar till att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och elever som har ett annat modersmål än svenska. Vid tidpunkten för granskningen befinner sig Kramfors kommun i projektets analysstadium för att identifiera vad som fungerar bra och mindre bra innan en åtgärdsplan med olika insatser kan utarbetas.

3.3.1 **Bedömning**

Vi konstaterar att det görs insatser av olika slag för att minska behovet av särskilt stöd, däribland deltagande i projektet "Nyanländas lärande" och olika utbildningsinsatser för den pedagogiska personalen via elevhälsan. Vi bedömer emellertid att det finns en risk för att alla elever inte får det särskilda stöd som de behöver, vilket påverkar måluppfyllelsen. Det gäller exempelvis elever med NPF-diagnoser eller med annat modersmål. Studiehandledning på modersmål är inte heller tillgodosett.

Vidare bedömer vi att elevhälsans omfattning inte motsvarar de behov som finns och konstaterar att elevhälsan inte främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket är uppdraget enligt lag.

3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete i förskola och skola finns i 4 kap. skollagen. I lagen framgår att arbetet ska bedrivas på huvudmannanivå och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

I Kramfors kommun styr huvudmannan det systematiska kvalitetsarbetet utifrån det statliga uppdraget och beslutade verksamhetsmål. En gång per år erhåller nämnden en dokumenterad kvalitetsrapport. Innan covid-19 genomfördes också årliga temadagar/workshops samt återkommande dialoger tillsammans med förvaltningsledning och rektorer. Enligt intervjuad tillförordnad skolchef och biträdande skolchef pågår ett arbete att se över strukturen inför att dessa temadagar och dialoger ska återinföras.

Vi har tagit del av nämndens kvalitetsrapport för läsåret 2020–2021²¹ och noterar att det i huvudsak är kunskapsresultaten som följs upp. Uppföljningen består av redovisning och analys av aggregerade data. Till respektive analys redovisas också utvecklingsområden. Av kvalitetsrapporten kan vi bl.a. läsa:

- En stor andel av eleverna i årskurs 3 uppnår inte målen i alla delprov i matematik. Av de elever som inte klarat alla prov är nyanlända överrepresenterade.
- I årskurs 6 når 83 procent av eleverna målen i matematik. Det finns inga större skillnader mellan flickor och pojkar. Av de 30 eleverna som inte uppnår målen går 25 elever på Kramforsskolan.
- I årskurs 9 når 88 procent av eleverna målen i svenska. Av de 18 elever som inte uppnår målen går 17 elever på Gudmundråskolan. Av dessa 17 elever har merparten en hög frånvaro och en handfull av eleverna är i behov av särskilt stöd i form av mindre undervisningsgrupp och på lägre kunskapsnivå är högstadiespannet. Det finns skillnader mellan flickor och pojkar samt mellan kommunens högstadieskolor.

Enligt presidiet finns det behov av att utforma riktlinjer och rutiner för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Kommunikationen med verksamheten påverkades negativt till följd av pandemin. Det finns en ambition att förbättra den igen.

²¹ BN 2021-10-20 § 68

2022-09-12

Intervjuade rektorer menar att nämndens styrning av det systematiska kvalitetsarbetet är delvis tillräcklig. Det har skett en positiv utveckling under de senaste åren som bidragit till att nämnden är mer konsekvent och tydlig vad gäller vad de efterfrågar i samband med kvalitetsuppföljningen. Pandemin har dock försvårat dialogen mellan nämnd och verksamhet.

Bilden av att dialogen med nämnden försämrats under de senaste åren delas av intervjuade lärare som menar att det finns ett stort avstånd mellan huvudman och verksamhet. Upplevelsen är att nämnden för ett antal år sedan var mer benägen att besöka skolenheterna, både för att kunna samtala med lärarna men också för att skapa sig en bild om hur verksamheten bedrivs. Lärarnas dialog med nämnden sker idag huvudsakligen via verksamhetschef vilket lärarna menar riskerar att filtrera eller vinkla den information lärarna önskar föra fram. I övrigt upplever intervjuade lärare att de har tillräckliga kunskaper för att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet. Det förekommer dock att de inte alltid fullt ut har tid som de önskar för att arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet. En lärare uppger att det vid tillfällen har förekommit att detta arbete har skett efter arbetstid på kvällar och helger.

3.4.1 **Bedömning**

Vi bedömer att huvudmannen i huvudsak bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Vi bedömer dock att nämnden bör fastställa riktlinjer för det systematiska kvalitetsarbetet, till exempel vad gäller beslut om vad som särskilt ska följas upp, när och hur det ska återrapporteras för nämnden. Det kan exempelvis göras i ett årshjul. Utifrån vad som framkommer i uppföljningen är det också angeläget att riktade och skarpa åtgärder vidtas.

Rektorens identifierade brister och utmaningar bör i hög grad kommuniceras med huvudmannen. Vi ser därför positivt på att regelbundna dialoger planeras att återinföras. Vi påtalar också vikten av kommunikation nedåt i styrkedjan utifrån vad som framkommit i det systematiska kvalitetsarbetet.

Intervjuade lärare upplever att de inte har förutsättningar att vara delaktiga i det systematiska kvalitetsarbetet fullt ut. Vi anser att det är viktigt att medarbetare på alla nivåer i verksamheten ges förutsättningar att vara delaktiga i det systematiska kvalitetsarbetet.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i bildningsnämndens styrning, och att åtgärder behöver vidtas för att öka måluppfyllelsen. Bedömningen bygger vi bl.a. på att det finns skillnader i måluppfyllelse mellan skolenheterna och att det är osäkert huruvida resurstilldelningen motsvarar befintliga behov eller om resursfördelningsmodellen i tillräckligt hög grad tar hänsyn till att eleverna vid de olika skolenheterna har olika förutsättningar och behov. Det är inte heller säkerställt att alla elever i behov av särskilt stöd får det stöd som de behöver. Det gäller exempelvis elever med NPF²²-diagnoser och elever med svenska som andraspråk.

Vi bedömer att huvudmannen i huvudsak bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen. Det är angeläget att nämnden beslutar om riktlinjer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas och att alla som berörs av arbetet ges förutsättningar att vara delaktiga. Rektors identifierade brister och utmaningar behöver också kommuniceras med huvudmannen så att det säkerställs att adekvata och riktade insatser kan vidtas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- säkerställa att resurser avsätts och fördelas så att eleverna vid varje skolenhet ges likvärdiga förutsättningar att uppnå målen för utbildningen. (2 kap. 8 b § SkoL²³).
- säkerställa att redovisningen per kostnadslag genomförs i enlighet med SKOLFS²⁴ 2011:142.
- tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL). Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål och insatser för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.
- säkerställa att elevhälsan har förutsättningar att främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § SkoL).
- fastställa riktlinjer för hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. (SKOLFS 2022:334).

²² Neuropsykiatriska funktionsnedsättningar

²³ Skollagen

²⁴ Skolverkets författningssamling



Kramfors kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2022-09-12

Datum som ovan

KPMG AB

Klara Engström
Kommunal revisor

Joakim Nertyk
Certifierad kommunal revisor, specialist

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.