



2019-11-20

Till

Barn- och utbildningsnämnden

För kännedom

Kommunfullmäktige

Granskning avseende grundskolans måluppfyllelse

Kungsör kommuns revisorer har genomfört en granskning där kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren översiktligt redovisas. Granskningen syftade också till att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. I granskningen har även resultaten för Kungsörs kommuns elever inom gymnasieskolan studerats.

I granskningen har vi biträtts av KPMG. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Resultaten efter läsåret 2017/2018 var i alla mått och även i förhållande till den socioekonomiska strukturen de lägsta under de senaste fyra läsåren. I SKL:s sammanvägda resultat och i jämförelse med rikets samtliga kommuner rankades Kungsörs kommun som 288 av 290.¹ Motsvarande placeringar 2015 till 2017 var 148, 214 respektive 64.

Den totala kostnaden per elev i grundskola i Kungsörs kommun ligger något över snittet i riket, men betydligt under snittet i kommungruppen.

De intervjuade menar i stort att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning som krävs. Det saknas både ordinarie lärarresurs, specialpedagogisk resurs och studiehandledare på modersmål.

I kommunen finns odaterade *”Riktlinjer och rutiner för uppföljning av kunskapsresultat”*. Nämndens presidium och rektorerna anger att de träffas flera gånger per år för dialog. Fokus ligger på skolenheternas resultat och utmaningar och ger förutsättningar för dialog mellan huvudman och rektor. I samtalen deltar också skolchef och biträdande förvaltningschef.

I barn- och utbildningsförvaltningens årsrapporter 2017 och 2018 finns ingen redovisning av uppföljning av elever som lämnat grundskolan, varken deras kunskapsutveckling hos annan huvudman för gymnasieskola eller i form av insatser genom kommunalt aktivitetsansvar. Det har inte gjorts någon uppföljning av aktivitetsansvaret till exempel vad gäller elevutveckling, aktiviteternas ändamålsenlighet eller ungdomarnas måluppfyllelse. I delårsbokslut för VIVA januari-augusti 2019 görs en redovisning av vart eleverna på introduktionsprogrammet språkinträdning tog vägen efter utbildningens slut. En uppföljning av insatser och resultat görs också av ungdomar inom aktivitetsansvaret. I denna redovisning framgår också vilka behov som finns och *”som i dagsläget inte kan erbjudas”*.

¹ Det sammanvägda resultatet för elever i åk 9 baseras på andel som uppnått kunskapskraven, andel behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde (17 ämnen) samt avvikelsen från det modellberäknade värdet för dessa tre nyckeltal. Avser resultat för elever i kommunala skolor belägna i kommunen. Det redovisade resultatet är kommunens placering bland landets 290 kommuner, Kolada, SKL

I Kungsör erbjuds ingen gymnasieutbildning inom de nationella programmen. Någon särskild uppföljning av att eleverna följer undervisningen görs inte. Skolchefen hänvisar till skollagen och menar att det måste vara huvudmannens ansvar att informera hemkommunen om någon elev inte är närvarande eller avbryter studierna.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden brister i styrning av utbildningen inom grundskolan samt vad gäller uppföljning av elever i gymnasieskola och inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden

- ska tillse att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med (SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2015:6, bilaga 1)
- ska tillse att elevhälsan främst är förebyggande och hälsofrämjande (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- bör utveckla sin uppföljning av aktivitetsansvaret och utbildningen vid gymnasieskolan. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånvaron ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)

Kommunrevisionen emotser svar senast 2020-01-31 på vilka konkreta åtgärder barn- och utbildningsnämnden har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter vad som för övrigt redovisas i rapporten. Vi vill också att det i svaret redogörs för en tidsplan för när åtgärderna kommer att genomföras.

Svaren ska översändas till samtliga förtroendevalda revisorer samt till Karin Helin Lindkvist, KPMG, e:post karin.helin-lindkvist@kpmg.se.

För kommunrevisionen i Kungsörs kommun 2019-11-20

Håkan Sundström
revisionsordförande



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Kungsörs kommun

KPMG AB

2019-11-04

Antal sidor 17



Kungsörs kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2019-11-04

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Kunskapsresultat	5
4	Resultat av granskningen	8
4.1	Fördelning av resurser	8
4.2	Särskilt stöd	11
4.3	Systematiskt kvalitetsarbete	13
4.4	Uppföljning av elever som lämnat grundskolan	15
5	Slutsats och rekommendationer	16

1 Sammanfattning

Vi har av Kungsörs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Vi ska bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. I granskningen har även resultaten för Kungsörs kommuns elever inom gymnasieskolan studerats.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Resultaten efter läsåret 2017/2018 var i alla mått och även i förhållande till den socioekonomiska strukturen de lägsta under de senaste fyra läsåren. I SKL:s sammanvägda resultat och i jämförelse med rikets samtliga kommuner rankades Kungsörs kommun som 288 av 290.¹ Motsvarande placeringar 2015 till 2017 var 148, 214 respektive 64.

Den totala kostnaden per elev i grundskola i Kungsörs kommun ligger något över snittet i riket, men betydligt under snittet i kommungruppen. Enligt förvaltningschefen fördelas resurser i Kungsörs kommun primärt utifrån elevantal per enhet och timplan. Förvaltningschefen menar också att resurser kan omfördelas, i samtal mellan förvaltningsledning och rektorer, under året om särskilda behov uppstår. Barn- och utbildningsnämndens presidium är tillfreds med resursfördelningsmodellen och att fördelningen görs tillsammans med rektorerna.

De intervjuade menar i stort att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning som krävs. Det saknas både ordinarie lärarresurs, specialpedagogisk resurs och studiehandledare på modersmål. Andelen nyanlända elever är förhållandevis hög i Kungsörs kommun. För att få stöd i arbetet med nyanländas lärande har kommunen valts ut att delta i Skolverkets satsning på *Riktade stödinsatser för nyanlända barns och elevers lärande*.

I kommunen finns odaterade *"Riktlinjer och rutiner för uppföljning av kunskapsresultat"*. Nämndens presidium och rektorerna anger att de träffas flera gånger per år för dialog. Fokus ligger på skolenheternas resultat och utmaningar och ger förutsättningar för dialog mellan huvudman och rektor. I samtalen deltar också skolchef och biträdande förvaltningschef.

I barn- och utbildningsförvaltningens årsrapporter 2017 och 2018 finns ingen redovisning av uppföljning av elever som lämnat grundskolan, varken deras kunskapsutveckling hos annan huvudman för gymnasieskola eller i form av insatser genom kommunalt aktivitetsansvar. Det har inte gjorts någon uppföljning av aktivitetsansvaret till exempel vad gäller elevutveckling, aktiviteternas ändamålsenlighet eller ungdomarnas måluppfyllelse. I delårsbokslut för VIVA januari-augusti 2019 görs en redovisning av vart eleverna på introduktionsprogrammet språkinträdning tog vägen efter utbildningens slut. En uppföljning av insatser och

¹ Det sammanvägda resultatet för elever i åk 9 baseras på andel som uppnått kunskapskraven, andel behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde (17 ämnen) samt avvikelser från det modellberäknade värdet för dessa tre nyckeltal. Avser resultat för elever i kommunala skolor belägna i kommunen. Det redovisade resultatet är kommunens placering bland landets 290 kommuner, Kolada, SKL

2019-11-04

resultat görs också av ungdomar inom aktivitetsansvaret. I denna redovisning framgår också vilka behov som finns och "som i dagsläget inte kan erbjudas".

I Kungsör erbjuds ingen gymnasieutbildning inom de nationella programmen. Någon särskild uppföljning av att eleverna följer undervisningen görs inte. Skolchefen hänvisar till skollagen och menar att det måste vara huvudmannens ansvar att informera hemkommunen om någon elev inte är närvarande eller avbryter studierna.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden brister i styrning av utbildningen inom grundskolan samt vad gäller uppföljning av elever i gymnasieskola och inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden

- ska tillse att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med (SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2015:6, bilaga 1)
- ska tillse att elevhälsan främst är förebyggande och hälsofrämjande (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehjälp på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- bör utveckla sin uppföljning av aktivitetsansvaret och utbildningen vid gymnasieskolan. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånvaron ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)

2 Bakgrund

Vi har av Kungsörs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Vi ska bedöma om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

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, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om barn- och utbildningsnämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. I rapporten ska kunskapsresultaten i kommunens grundskolor, utifrån tillgänglig offentlig statistik, under de senaste åren översiktligt redovisas och jämföras med rike, kommungrupp och eventuellt andra aggregerade uppgifter. I granskningen ska även resultaten för Kungsörs kommuns elever inom gymnasieskolan studeras.

Granskningen ska besvara 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?
- Vidtas åtgärder om det finns brister i verksamheten?
- Hur följer nämnden upp elever som lämnat grundskolan, (resultat för gymnasieelever, informationsansvaret för de som inte går inom gymnasieskolan).

Granskningen avser barn- och utbildningsnämnden och avgränsas till grundskolan. Måluppfyllelse för elever i gymnasieskolan och inom kommunens aktivitetsansvar har bara granskats utifrån hur huvudmannen följer upp verksamheten enligt 4 kap. skollagen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b §, 3 kap. 8 § 3 st., 4 kap. 3-7 §§, och

— tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

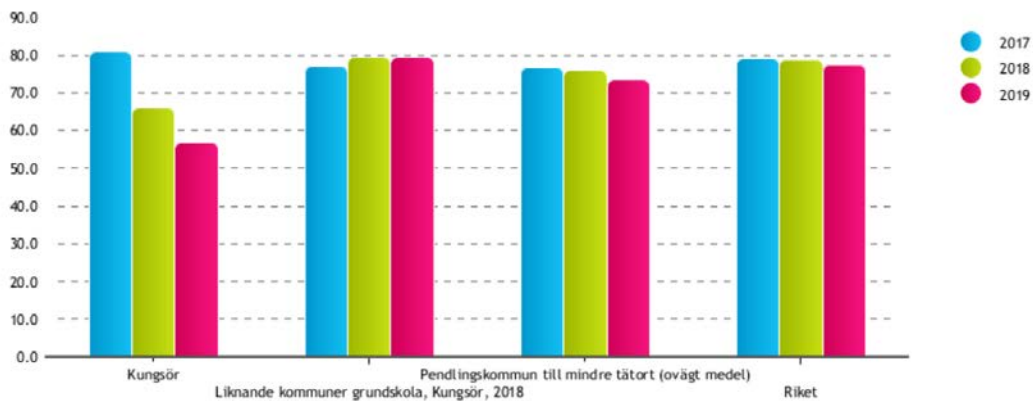
Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik vad gäller kunskapsresultat samt genom dokumentstudier och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, skolchef, biträdande skolchef tillika elevhälsoschef, urval av rektorer, representanter från elevhälsan och lärare.

Rapporten är faktakontrollerad av barn- och utbildningschef tillika skolchef.

3 Kunskapsresultat

Kunskapsresultaten efter grundskolans slut redovisas i tre mått: elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, elever som blivit behöriga till gymnasieskolan (det vill säga yrkesprogram) samt genomsnittligt meritvärde. Uppgifterna exkluderar nyanlända och jämförelse görs med liknande kommuners grundskola², pendlingskommun till mindre tätort samt hela riket.

Elever i år 9 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen (exkl. nyinvandrade och okänd bakgr.), kommunala skolor, andel (%) (Värde)



Kolada, SKL

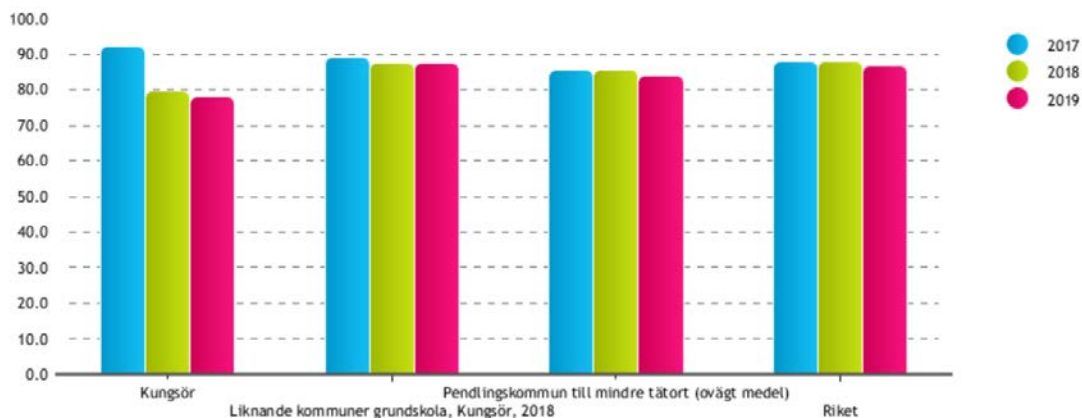
Andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade 2018 till 65,9 procent och fortsatte ner 2019 till 56,8 procent, vilket är lägre än snittet för jämförelseobjekten. Skillnaden är påtaglig i förhållande till 2017. I SKL:s statistik redovisas också samtliga elevers kunskapsresultat efter avslutad grundskola i förhållande till den socioekonomiska strukturen. Den faktiska måluppfyllelsen i Kungsör 2017 var bättre än det förväntade värdet för det året men sämre än det förväntade värdet 2018, motsvarande närmare 10 procentenheter.

² Arvidsjaur, Högsby, Hylte, Lessebo, Perstorp, Svenljunga och Årjäng

Kungsörs kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2019-11-04

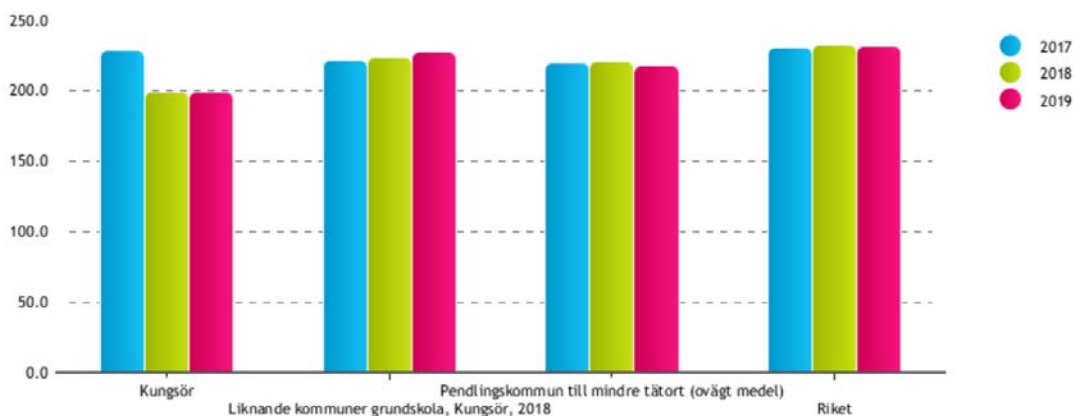
Elever i år 9 som är behöriga till yrkesprogram (exkl. nyinvandrade och okänd bakgr.), kommunala skolor, andel (%) (Värde)



Kolada, SKL

I likhet med andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade andelen behöriga till gymnasieskola år 2018 i förhållande till år 2017, från 92 procent till 79,5 procent och 2019 ner till 77,8 procent. Det faktiska utfallet 2018 för samtliga elever var 7,4 procentenheter sämre än det modellberäknade utifrån den socioekonomiska strukturen. Resultatet var också lägre än i de kommungrupper som vi jämför med.

Elever i år 9 meritvärde kommunala skolor (exkl. nyinvandrade och okänd bakgr.), genomsnitt (17 ämnen) (Värde)



Kolada, SKL

Det genomsnittliga meritvärdet sjönk 2018 till 199 att jämföra med 228 år 2017. 2019 låg meritvärdet kvar på ungefär samma nivå som 2018. Det genomsnittliga meritvärdet för samtliga elever var närmare 34 poäng lägre än det modellberäknade värdet.

Om vi jämför provbetygen i förhållande till satt betyg i ämnet efter grundskolans slut är det främst i engelska som Kungsör tydligt avviker från snittet genom att drygt 34 procent av elever fick ett högre betyg i ämnet än på ämnesprovet. Den positiva differensen var bland de största i landet. Skillnaden mellan betyg och provbetyg var inte lika stor 2017. Skolchefen påtalar att drygt hälften av eleverna fick ett lägre kursbetyg än provbetyg i engelska och att motsvarande gäller för svenska.

2019-11-04

Resultaten efter läsåret 2017/2018 var i alla mått och även i förhållande till den socioekonomiska strukturen de lägsta under de senaste fyra läsåren. I SKL:s sammanvägda resultat och i jämförelse med rikets samtliga kommuner rankades Kungsörs kommun som 288 av 290.³ Motsvarande placeringar 2015 till 2017 var 148, 214 respektive 64.

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2018/2019 i Kungsörs skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever⁴ och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Behöriga till yrkesprogram (%)
Kungsör	89 / i.u.	194,6 / 198,5	55,1 / 56,8	75,3 / 77,8
Riket ⁵		224,5 / 231,3	73,4 / 77,4	82,5 / 86,7

Siris, Skolverket

Av uppgifterna ovan kan vi se att den negativa utvecklingen har fortsatt efter läsåret 2017/2018.

Skolchefen poängterar att antalet elever i Kungsörs kommun är förhållandevis litet och därför fluktuerar måluppfyllelsen mellan åren mer till skillnad från de aggregerade måtten. I intervjuer framgår att läsåret 2017/2018 var ett turbulent år med instabil skolledning, lokalförändringar och lokalförflyttningar.

I Kungsör erbjuds ingen gymnasieutbildning inom de nationella programmen. Elevernas läser främst vid kommunala och fristående enheter i Eskilstuna, Köping eller Arboga. Andelen folkbokförda elever i Kungsör som läste vid ett nationellt program uppgick 2018 till 81,7 procent.⁶ Av offentlig statistik framgår att 75-84 procent av eleverna⁷ under åren 2016-2018 fullföljde sin utbildning med examen inom tre år, vilket är något över snittet i kommungrupp och rike. I Kungsör erbjuds utbildning på språkinträdning inom ramen för introduktionsprogram.

³ Det sammanvägda resultatet för elever i åk 9 baseras på andel som uppnått kunskapskraven, andel behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde (17 ämnen) samt avvikelsen från det modellberäknade värdet för dessa tre nyckeltal. Avser resultat för elever i kommunala skolor belägna i kommunen. Det redovisade resultatet är kommunens placering bland landets 290 kommuner, Kolada, SKL

⁴ Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.

⁵ Samtliga kommunala huvudmän

⁶ 38 % (57 %) läste på högskoleförberedande program och 44 % (28 %) på yrkesprogram. Inom parentes anges snittet i riket.

⁷ Exklusive elever på introduktionsprogram. Om dessa inkluderas låg andelen för fullföljd examen inom tre år på 63 procent att jämföra snittet i riket på 66 procent.

4 Resultat av granskningen

4.1 Fördelning av resurser

Tabellen nedan visar den senaste officiella statistiken för kostnad per kostnadsslag och elev i grundskolan, årskurs 1-9 i Kungsörs kommun. Jämförelse görs med kommungrupp (pendlingskommun till mindre tätort) och riket.

2018	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev-hälsa	Övr. ⁸
Kungsör	114 226	13 784	72 535	7 959	11 517	3 627	4 805
Kommungrp.	117 743	16 687	65 337	6 894	5 159	3 837	19 830
Riket	113 681	18 370	63 201	6 457	4 580	3 516	17 557

Kolada, SKL

Den totala kostnaden per elev i grundskola i Kungsörs kommun ligger något över snittet i riket, men betydligt under snittet i kommungruppen.⁹ Skolchefen påtalar att den totala kostnaden för grundskola i Kungsörs kommun inte stämmer. (Se vidare i nästa stycke.) Av intervjuer framgår att avsatta resurser för grundskolan gör det möjligt att bedriva verksamheten, men att det finns brister kopplade till resursernas storlek. Det finns inte förutsättningar att göra ytterligare besparingar, menar respondenterna. Skolchefen påpekar också det faktum att andelen nyanlända¹⁰ elever är förhållandevis hög i Kungsör kommun. Läsåret 2018/2019 var drygt femton procent av eleverna i grundskolan nyanlända. Motsvarande siffra för riket var drygt 7,5 procent. De statsbidrag som kommunerna erhåller från Migrationsverket betalas ut under två år, medan elevernas behov av stödinsatser sträcker sig mycket längre. Detta måste den politiska nivån beakta, menar skolchefen.

Vi ser att Kungsör skiljer sig kraftigt åt vad gäller kostnaden per kostnadsslag. I samtal med skolchefen framgår att de av kommunen inrapporterade uppgifterna inte stämmer med de faktiska kostnaderna per kostnadsslag, då kostnader på både enhetsnivå och huvudmannanivå inte bokförts korrekt, till exempel har overheadkostnader för HR- och ekonomienheterna förts på lärverktyg. Då redovisningen per kostnadsslag eller på skolform respektive fritidshem i det ekonomiska redovisningssystemet inte är pålitligt har skolchefen i *Barn- och utbildningsförvaltningen verksamhet, kostnadsnivåer och nyckeltal 2019*¹¹ valt att presentera totalkostnaden och kostnaden per elev totalt för

⁸ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁹ Redovisningen per kostnadsslag förefaller vara felaktig. Det gäller särskilt förhållandet mellan kostnader för undervisning och övriga kostnader. Diskrepansen mellan kostnadsslagen är mycket stor både i förhållande till jämförbara enheter och med tidigare år. Kostnaderna för lärverktyg är också mycket höga i Kungsör, men en hög kostnad redovisades redan 2017

¹⁰ Definieras i 3 kap. 12 a § SkoL. En elev räknas inte som längre som nyanländ efter fyra års skolgång i riket.

¹¹ Internt arbetsmaterial

förskoleklass, grundskola och fritidshem. Tabellen nedan är sammanställd av kommunen med syfte att få en mer rättvisande jämförelse, enligt skolchefen.

	Kungsör	Arboga	Köping
Kostnad per barn i kommunal förskoleklass.	45 172	69 491	66 200
Antal barn i kommunal förskoleklass	101	143	305
Total kostnad för kommunal förskoleklass	4 562 372	9 937 213	20 191 000
Kostnad per barn i kommunalt fritidshem	20 932	40 544	47 856
Antal barn i kommunalt fritidshem	326	503	1 069
Total kostnad för kommunalt fritidshem	6 823 832	20 393 632	51 158 064
Kostnad per barn i kommunal grundskola	114 226	111 556	103 150
Antal barn i kommunal grundskola	913	1 343	2 754
Total kostnad för barn i kommunal grundskola	104 288 338	149 819 708	284 075 100
Total kostnad för kommunal förskoleklass, fritidshem och grundskola.	115 674 542	180 150 553	355 424 164
Totalt antal barn i kommunal förskoleklass och grundskola	1 014	1 486	3 059
Kostnad per barn i kommunal förskoleklass och grundskola	114 077	121 232	116 190

Kungsörs kommun

År 2017 genomförde kommunens revisorer en granskning av nämndens resursfördelningsmodell till förskola och skola. Kommunens hantering av resursfördelning uppfattades som välfungerande, men kommunen rekommenderades att "arbeta strukturerat med långsiktiga prognoser avseende volymer tillsammans med analyser avseende kunskapsutvecklingen på enhetsnivå".¹² Enligt förvaltningschefen har nya medel till verksamheten inte tillförts i takt med ett ökat elevantal. De ökade kostnaderna per elev i grundskolan mellan åren 2016-2018 beror på personalens löneökningar. Antalet elever per heltidstjänst har under de senaste sex åren legat omkring tolv, vilket är i paritet med riket.

Enligt förvaltningschefen fördelas resurser i Kungsör kommun primärt utifrån elevantal per enhet och timplan, det vill säga mer resurser i högre stadier eftersom undervisningstiden är högre. Kommunen tar också särskild hänsyn till elever med annat modersmål och som har varit i landet kortare tid än två år, två till fem år respektive längre tid än fem år.

Respektive enhet får en grundtilldelning för kostnader som inte på kort sikt kan påverkas, till exempel lokaler, administration och ledning.

¹² BUN, 2018-02-21, § 11

2019-11-04

Förvaltningschefen menar också att resurser kan omfördelas, i samtal mellan förvaltningsledning och rektorer, under året om särskilda behov uppstår. Barn- och utbildningsnämndens presidium är tillfreds med resursfördelningsmodellen och att fördelningen görs tillsammans med rektorerna. En rektor ger exempel på att nödvändiga insatser kan vidtas även om dessa inte skulle rymmas inom den egna enhetens budgetram. Överlag trycker rektorerna på att kommunens litenhet gör beslutsvägarna korta, vilket effektiviserar arbetet. Det upplevs inte vara någon större skillnad mellan skolenheterna ur socioekonomiskt perspektiv. Nya elever placeras med hänsyn till att skolornas sammansättning ska vara så lika som möjligt, utan att de för den skull bussas.

Elevhälsan är, förutom den specialpedagogiska kompetensen, centralt organiserad under biträdande förvaltningschef tillika verksamhetschef enligt hälso- och sjukvårdslagen. Skolläkare upphandlas externt per timme. Skolsköterske- och kuratorsresurs fördelas per enhet utifrån antal elever. Beroende på skolans storlek är elevhälsan på plats mellan en till fem dagar i veckan. På mindre skolenheter deltar skolsköterska och kurator vid behov i möte med enskilda elevärenden även på andra tider.

Specialpedagogerna är anställda av rektor. Verksamhetschefen menar att organisationen har den fördelen att resurser lättare kan omfördelas och omprioriteras utifrån akuta behov. Även intervjuade rektorer menar att organisationen är ändamålsenlig och fungerar väl utifrån deras ansvar för elevernas utveckling mot målen.

I intervjuer framgår uppfattningen tydligt, att det brister i omfattning beträffande den psykosociala och specialpedagogiska insatsen. Överlag menar också respondenterna att elevhälsan, med undantag av skolpsykologen, i för hög grad arbetar åtgärdande. Ledamöterna i nämndens presidium är medvetna om denna brist. I Kungsör erbjuds eleverna fyra hälsosamtal under tiden i grundskolan. Resultaten av samtalen på aggregerad nivå redovisas ansvariga klasslärare och rektor, men det finns inte tillräckligt med tid för att arbeta förebyggande och hälsofrämjande med den kunskapen. Elevhälsans representanter ser också behov av andra kompetenser i arbetet med elevernas måluppfyllelse, till exempel socialpedagoger. Elevhälsochefen är tydlig med att kommunens psykolog inte gör utredningar på uppdrag av regionen utan bara då skolan bedömer att det finns behov.

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden fördelar resurser efter elevers olika förutsättningar och behov genom ett generellt anslag till enheterna utifrån elevantal och anslag kopplade till specifika behov efter en kvalitativ bedömning.

För att en kostnadsanalys ska kunna göras krävs att nämnden säkerställer att kostnaderna för verksamheten bokförs korrekt.

Vi ser brister i elevhälsans arbete. Kostnaden per elev ligger något över snittet i riket och något under snittet i kommungruppen, men utifrån elevernas behov förefaller emellertid inte insatsen vara tillräcklig. Vi understryker vikten av att elevhälsan främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande, vilket kan kräva åtgärder både i form av

resursförstärkning och andra arbetssätt, vilka inkluderar all personal involverade i utbildningen.

4.2 Särskilt stöd

Hos varje huvudman genomför Skolinspektionen vartannat år en skolenkät. Våren 2018 genomfördes den bland Kungsörs kommuns femte- och niondeklassare samt gymnasieskolans årskurs två. I enkäten tillfrågades eleverna om anpassning efter elevens behov.¹³ Den första siffran i kolumnen anger snittet i Kungsörs kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,2 / 8,6
Skolarbetet är för svårt för mig	7,1 / 7,3

Skolenkäten för elever i årskurs 5 våren 2018, Skolinspektionen

Ur tabellen ovan kan vi se att elevernas svar i Kungsör kommun ligger något under snittet i enkätomgången.

Av eleverna i årskurs fem svarade 93 procent att deras lärare hjälper dem i skolarbetet när de behöver det.¹⁴

Omkring var fjärde lärare i grundskolan angav att de inte hade förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av stödinsatser. Andelen är högre än snittet i enkätomgången som uppgick till 18 procent. Lärarna i Kungsör angav dock i högre grad än snittet i enkätomgången att de "anpassar sin undervisning efter elevernas olika förutsättningar". Rektorerna menar att en förklaring kan vara att alla lärare inte är helt införstådda med uppdraget och sitt ansvar för elevernas måluppfyllelse. Rektorerna måste arbeta vidare med samsyn kring uppdraget, menar de. En rektor lyfter också fram vikten av att skolledningen ger lärare förutsättningar i form av tid i schemat för samverkan i arbetslag. Intervjuade lärare menar att många lärare inte hinner med att ge elever det stöd som de borde. På ett par skolor finns det fler än en ansvarig lärare per klass, till exempel trelärarsystem där tre lärare ansvarar för två klasser. Då kan storleken på undervisningsgrupperna förändras efter behov.

Andelen nyanlända¹⁵ elever är alltså förhållandevis hög i Kungsörs kommun. För att få stöd i arbetet med nyanländas lärande har kommunen valts ut att delta i Skolverkets satsning på *Riktade stödinsatser för nyanlända barns och elevers lärande*.¹⁶ Insatsen

¹³ Medelvärde och indexvärde 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.

¹⁴ Elever som i elevenkäten svarade att påståendet att "Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det" "stämmer helt och hållet" eller "stämmer ganska bra".

¹⁵ Definieras i 3 kap. 12 a § Skoll. En elev räknas inte som längre som nyanländ efter fyra års skolgång i riket.

¹⁶ Se mer på <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/riktade-stodinsatser-for-nyanlandas-larande>, 2019-09-19, kl. 10:30

2019-11-04

pågår i fyra terminer och syftar till att öka likvärdigheten och höja kunskapsresultaten. Skolchefen framför att denna satsning inte bara är tillgodo för nyanlända elever utan stärker förutsättningarna för högre måluppfyllelse för alla elever.

Respondenterna menar i stort att elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den omfattning som krävs. Det saknas både ordinarie lärarresurs, specialpedagogisk resurs och studiehandledare på modersmål. Det är svårt för en lärare på högstadiet att få eleverna godkända när klasserna är stora och upp till en fjärdedel av eleverna inte har godkända betyg med sig från mellanstadiet. Skolchefen redovisar insatser som har gjorts för att stärka studiehandledarnas arbete i skolan. Genom medel från Skolverket har studiehandledarna fått utbildning och vid en studiedag våren 2019, för hela personalgruppen, låg fokus på samverkan mellan studiehandledare och undervisande lärare. Det har blivit högre kvalitet på studiehandledningen, menar skolchefen. Främst handlar det om studiehandledning på arabiska. I flera språk saknas studiehandledning

Under våren 2019 möttes presidierna i barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden jämte en tjänsteperson från vardera förvaltningen för diskussion om ungdomsfrågor. Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde i juni att ge skolchefen i uppdrag att tillsammans med socialförvaltningen ta fram arbetsmodell för "tidiga och samordnade insatser".¹⁷ Nämnden beslutade också om återrapportering vid septembermötet. I samtliga intervjuer kommer frågan om bristande samverkan mellan olika myndigheter fram, främst mellan skola, socialtjänst och region. För att kunna möta enskilda elevers behov räcker det i många fall inte med pedagogiska och specialpedagogiska insatser utan det krävs åtgärder av både social och medicinsk karaktär. Elevers hemsituation har stor påverkan på förutsättningarna att klara av skolarbetet. Skolchefen ser också bristerna i samverkan och en nystart görs igen för att stärka samverkan mellan utbildning och socialtjänst.

Samverkan med regionen bedöms också som mycket svår. Den finns en första linjen för barn och ungas hälsa, men för att få tillgång till denna insats är vägarna mer besvärliga än till specialisterna inom barn- och ungdomspsykiatri, menar elevhälsochefen.

4.2.1 Bedömning

Elever i behov av särskilt stöd erhåller det, men inte alltid i den form eller i den omfattning som krävs. Åtgärder har vidtagits för att stärka studiehandledning på modersmål, men ytterligare insatser krävs för att elever med annat modersmål än arabiska också ska få studiehandledning på modersmål.

Samverkan mellan skola och andra myndigheter såsom socialtjänst och barn- och ungdomspsykiatri är av stor betydelse för att tidigt och med rätt insatser kunna stödja elever med behov som inte bara är av pedagogisk natur. Vi ser positivt på att nämnden driver frågan om samverkan med socialtjänsten och att arbetet med samverkan ska följas upp. Det är av stor vikt att en överenskommelse görs som fungerar oberoende av personalförändringar. Vi anser det också vara angeläget att samverkan med regionen

¹⁷ BUN, 2019-06-19, § 53

utvecklas och vi bedömer det vara viktigt att den politiska nivån initierar, driver och följer upp detta arbete.

4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

I kommunen finns odaterade ”Riktlinjer och rutiner för uppföljning av kunskapsresultat”. Av dokumentet framgår att

- regelbunden avstämning och redovisning av måluppfyllelsen med barn- och utbildningsnämndens presidium sker minst två gånger per år i samband med tertialuppföljningarna. Varje ansvarig rektor träffar då presidiet för att redovisa måluppfyllelsen samt de dilemman man upplever.
- omfattande årlig redovisning av måluppfyllelsen sker i barn- och utbildningsnämnden i samband med årsbokslutet. Nämnden skall också ställa sig bakom årsbokslutet när de anser att de fått tillräcklig information om måluppfyllelsen, förvaltningens analys och hur de ekonomiska resurserna fördelats och använts.
- i årsbokslutet har måluppfyllelsen av kunskaper och färdigheter för elever i samtliga årskurser och ämnen redovisats liksom de nationella provresultaten. Resultaten har analyserats av förvaltningen ihop med respektive rektor och dokumenterats i bokslutet.
- analysen av resultat och måluppfyllelse utgör ett avgörande underlag inför diskussionen och besluten i barn- och utbildningsnämnden av kommande revidering av målen i den kommunala målstyrningsprocessen.

Nämndens presidium och rektorerna anger att de träffas flera gånger per år för dialog. Fokus ligger på skolenheternas resultat och utmaningar och ger förutsättningar för dialog mellan huvudman och rektor. I samtalen deltar också skolchef och biträdande förvaltningschef.

På skolenheterna följs elevernas kunskapsresultat upp kontinuerligt, tre till fyra gånger per år inklusive uppföljning efter läsårets slut. Intervjuade lärare menar att åtgärder vidtas och de begränsade resurserna omfördelas vid behov av rektor under läsåret.

Skolenheternas måluppfyllelse diskuteras och analyseras i regelbundna ledningsträffar. Elevernas synpunkter och åsikter tas också tillvara på huvudmannanivå genom kommungemensamma elevråd som träffas fyra till fem gånger per år och i vilka politiker och representant för högsta förvaltningsledningen deltar.

I årsboksluten redovisas kunskapsresultaten efter årskurs tre, sex och nio. Måluppfyllelsen kommenteras och analyseras av rektor. Hur eventuella brister ska åtgärdas redovisas också översiktligt i rektors analys.

Enligt barn- och utbildningsnämndens mål för 2019 ska kunskapsresultaten i grundskolan öka i förhållande till ”basåret” 2017.¹⁸ Åren 2017-2018 jämfördes kunskapsresultaten med basåret 2015. I ”Årsbokslut 2017” konstateras att det inte entydigt går att svara på frågan om måluppfyllelsen har ökat sedan 2015. Andelen

¹⁸ BUN, 2019-02-20, § 14

2019-11-04

elever som nått målen i de nationella proven i årskurs tre hade ökat med flera procentenheter medan andelen elever i årskurs sex som uppnått betyg i samtliga ämnen hade minskat med nästan 30 procentenheter. Även i "Årsbokslut 2018" framgår att måluppfyllelse beroende på vilka mått som följs upp har utvecklats olika sedan 2015. Dock konstateras att resultaten i årskurs nio är svaga. I förvaltningens analys konstateras dels att eleverna generellt sett har presterat bättre på de nationella proven än vad som framgår av satta betyg, dels att kommunen tagit emot en stor andel nyanlända och dels att omorganisation och flytt av klasser till ny skola haft en negativ påverkan.¹⁹ Barn- och utbildningsförvaltningen konstaterar också att resultaten på aggregerad nivå kan förändras stort år från år då antalet elever i varje årskurs är förhållandevis litet.

I årsrapporterna görs jämförelser inte bara mot av nämnden beslutade basår utan också med kommuner i länet och riket som helhet. I bilagor redovisas officiell statistik till exempel vad gäller förhållandet mellan betyg på nationella prov och betyg efter avslutad grundskola.

Av nämndens protokoll framgår att årsrapporterna godkänns och överlämnas till kommunstyrelsen.²⁰ Det framgår inte att nämnden beslutat om att prioritera områden för uppföljning i det fortsatta arbetet eller åtgärder att vidta.

Vid nämndens sammanträde i april 2019 lyfter en ledamot att förvaltningen bör ta fram en åtgärdsplan över hur förvaltningen avser att arbeta för att höja kunskapsresultaten.²¹ Vid nästkommande sammanträde hade lärare från högstadiet bjudits in för att bland annat tala om hur skolan arbetar med "att förbättra betygsresultaten med samsyn och förhållningssätt" samt "språk- och kunskapsutveckling".

4.3.1 Åtgärder

I "Årsbokslut 2018" redovisar barn- och utbildningsförvaltningen planerade åtgärder för ökad mål uppfyllelse.

- "Som en åtgärd för att förbättra resultaten inleddes ett tvåårigt samarbete med Skolverket under våren 2018. En nulägesanalys gjordes under våren 2018. Insatser, främst i form av fortbildning, påbörjades i början av höstterminen 2018, dessa kommer att fortsätta under hela 2019.
- Uppföljning av skolornas åtgärder och resultat för ökad måluppfyllelse kommer att ytterligare intensifieras under 2019.
- Kommunens förstelärare har fått i uppdrag att inom sina ämnesområden tillsammans med övriga lärare fokusera på kunskapsresultaten och åtgärder för att förbättra dessa."²²

¹⁹ "Årsbokslut 2018", Barn- och utbildningsförvaltningen, sid. 22.

²⁰ BUN, 2018-02-21, §10, BUN 2019-02-20, § 16

²¹ BUN, 2019-04-24, § 35

²² "Årsbokslut 2018", Barn- och utbildningsförvaltningen, sid. 22.

4.3.2 Bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete och har en god uppföljning av kunskapsresultaten i grundskolan vad gäller årskurs tre, sex och nio. Relevanta jämförelser görs till exempel både i förhållande till socioekonomisk struktur och mellan provbetyg och ämnesbetyg. Analysen av resultaten är avgörande för att orsaker till goda studieresultat ska kunna stärkas och att åtgärder vidtas för att komma till rätta med orsaker till låga studieresultat. Insatser kan behöva vidtas på olika nivåer i organisationen och det är därför av stor vikt att nämnden tar sitt huvudmannansvar genom att på sin nivå följa upp utvecklingen och vidta åtgärder.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden utifrån vad som framkommer i det systematiska kvalitetsarbetet bör prioritera områden för särskild uppföljning och också på sin nivå vidta åtgärder då brister konstateras. (SKOLFS 2012:98, sid 29)

4.4 Uppföljning av elever som lämnat grundskolan

I kommunfullmäktiges reglemente för nämnderna framgår inte tydligt vilken nämnd som ansvarar för aktivitetsansvar för ungdomar enligt 29 kap. 9 § skollagen. Barn- och utbildningsnämndens övergripande uppgifter specificeras genom uppräkningsav "skolväsendets verksamhetsformer", till exempel gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. I socialnämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för "uppföljningsansvaret för ungdomar upp till 24 års ålder".²³ Enligt kommunens hemsida framgår att ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret åvilar kommunens vuxenutbildning tillsammans med Arbetsmarknad och försörjning som ligger under socialnämndens ansvar. Enligt skolchefen är ansvaret delat mellan barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Det övergripande ansvaret är barn- och utbildningsnämndens och på tjänstemannanivå är det rektor vid vuxenutbildningen (VIVA²⁴) som är ansvarig. Socialnämnden ansvarar för aktiviteter inom aktivitetsansvaret.

I barn- och utbildningsförvaltningens årsrapporter 2017 och 2018 finns ingen redovisning av uppföljning av elever som lämnat grundskolan, varken deras kunskapsutveckling hos annan huvudman för gymnasieskola eller i form av insatser genom kommunalt aktivitetsansvar. Skolchefen menar att antalet elever inom aktivitetsansvaret är så litet att ansvariga tjänstepersoner har vetskap om alla elever. Det har emellertid inte gjorts någon uppföljning av aktivitetsansvaret till exempel vad gäller elevutveckling, aktiviteternas ändamålsenlighet eller ungdomarnas måluppfyllelse. I delårsbokslut för VIVA januari-augusti 2019 görs en redovisning av vart eleverna på introduktionsprogrammet språkinträdning tog vägen efter utbildningens slut. En uppföljning av insatser och resultat görs också av ungdomar

²³ Reglemente för socialnämnden, senast reviderat 2015-05-11, § 66

²⁴ VIVA är det samlade namnet för den kommunala vuxenutbildningen, integrations- och gymnasiefrågor, studie- och yrkesvägledning samt det kommunala aktivitetsansvaret. <https://kungsor.se/barn-och-utbildning/vuxenutbildning.html>, 2019-09-30, kl. 08:00

inom aktivitetsansvaret. I denna redovisning framgår också vilka behov som finns och "som i dagsläget inte kan erbjudas"²⁵.

I Kungsör erbjuds alltså ingen gymnasieutbildning inom de nationella programmen. Någon särskild uppföljning av att eleverna följer undervisningen görs inte. Skolchefen menar att det måste vara huvudmannens ansvar att informera hemkommunen om någon elev inte är närvarande eller avbryter studierna och hänvisar till skollagen.²⁶ Det har hänt att det kommit till kommunens kännedom att det har funnits brister i elevs utbildning och då har kontakt tagits med ansvarig huvudman. Skolchefen möter kontinuerligt andra skolchefer i länet för erfarenhetsutbyten. Någon regelbunden kontakt finns dock inte upparbetad med fristående huvudmän.

4.4.1 Bedömning

Vi anser att barn- och utbildningsnämnden brister i uppföljning av elever inom gymnasieskolan och inom det kommunala aktivitetsansvaret. Även om elevantalet är litet handlar det om en grupp ungdomar som riskerar att hamna långt från arbetslivet och kan få svårt till egenförsörjning i framtiden och därför är det mycket angeläget att nämnden har kunskap om verksamheten och elevernas måluppfyllelse för att vid behov kunna vidta åtgärder. Även uppföljningen av utbildningen vid introduktionsprogram brister på huvudmannanivå. Analysen av resultaten bör utvecklas för att tydliggöra vilka behov av insatser som kan behöva vidtas.

Vi bedömer också att hemkommunen kan stärka uppföljningen av elever hos andra huvudmän genom upprättande av riktlinjer. Lagstiftaren lägger ett stort ansvar på huvudmannen att informera hemkommunen, men hemkommunen bör ha ett stort egenintresse av att huvudmannen gör så.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden brister i styrning av utbildningen inom grundskolan samt vad gäller uppföljning av elever i gymnasieskola och inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Granskningen visar att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Elevhälsan arbetar inte främst förebyggande och hälsofrämjande, vilket kan påverka elevernas förutsättningar att nå målen för verksamheten. Åtgärder har vidtagits för att utveckla studiehandledning på modersmål, men alla elever får inte studiehandledning på modersmål. Vi bedömer att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i grundskolan, som inte bara består av resultatredovisning utan också av analys och insatser att vidta. Vi ser positivt på att dialogmöten genomförs mellan huvudman och rektor. Det är angeläget att huvudmannen tar aktiv del i det systematiska kvalitetsarbetet till exempel genom att besluta om fokusområden för uppföljning.

²⁵ Delårsbokslut januari-augusti VIVA 2019, sid. 10

²⁶ Information till hemkommunen 15 kap. 15 § SkoL "När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Denna skyldighet påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge stöd eller särskilt stöd till elever."



Kungsörs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2019-11-04

Utifrån vår bedömning och slutsats bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden

- ska tillse att redovisningen per kostnadsslag genomförs i enlighet med (SKOLFS 2011:142 och SCB-FS 2015:6, bilaga 1)
- ska tillse att elevhälsan främst är förebyggande och hälsofrämjande (2 kap. 25 § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- bör utveckla sin uppföljning av aktivitetsansvaret och utbildningen vid gymnasieskolan. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånvaron ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk

Verksamhetsrevisor, specialist

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.