



Till: Barn- och utbildningsnämnd
För kännedom: Kommunfullmäktige

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Vi har genomfört en granskning av barn och utbildningsnämndens styrning och uppföljning för att elever i kommunens grundskolor ska uppnå målen för sin utbildning. Till den aktuella granskningen har vi även lagt en uppföljning av tidigare genomförd granskning som avsåg rektorsrollen i kommunen och dess förutsättningar. Granskningarna ingår i revisionsplanen 2020.

Vår granskning visar att andelen elever i årskurs nio i Strängnäs kommun som uppnått kunskapskraven i alla ämnen har sjunkit de senaste åren. Likaså har andelen elever som är behöriga till yrkesprogram på gymnasieskolan minskat. Vi kan se att Strängnäs kommun hade år 2019 lägst genomsnittligt meritvärde i förhållande till kommungrupp, liknande kommuner och rike. Det framgår också att de faktiska resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur är lägre än de modellberäknade; det gäller också för varje enskild skolenhet.

Vår bedömning utifrån genomförd granskning är att såväl nämnd som kommunstyrelse bättre behöver analysera de ekonomiska förutsättningar som finns för att bedriva skolverksamheten och uppnå de övergripande målen. Detta gäller såväl hur resurser tilldelas till nämnden som fördelningen inom och mellan nämndens enheter. Granskningen visar att samtidigt som kommunen tycks ha högre kostnader för sin grundskola finns det från nämnden ett efterfrågat behov av mer resurser för att klara måluppfyllelsen.

Vår granskning visar också att det finns en tydlig risk att alla elever i behov av särskilt stöd inte får det. Vi noterar att förutsättningar att ge särskilt stöd skiljer sig åt mellan skolenheterna, vilket är en allvarlig brist i likvärdighet.

Den genomförda granskningen visar samtidigt att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Vi kan se att det finns utvecklingsområden till exempel vad gäller likvärdighet i kvalitetsarbetet, men en utveckling har skett. Likaså visar vår uppföljning från 2016 att de förutsättningar som huvudmannen ger rektorerna har förbättrats och åtgärder har vidtagits för att stärka styrkedjan och ge rektorerna bättre förutsättningar att verka som pedagogiska ledare. Vi noterar dock att uppföljningen av rektorernas förutsättningar och ansvar för det pedagogiska ledarskapet, enligt granskningen, inte följs upp systematiskt. Likaså har ingen kompetensutvecklingsplan för skolledarna upprättats.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att barn- och utbildningsnämnden har vidtagit viktiga åtgärder för att stärka förutsättningarna för hög måluppfyllelse, men att det fortfarande finns brister för att eleverna i grundskolan ska ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen. Det råder ingen tvekan om att nämnden är medveten om utmaningarna och att nämnden också vidtar åtgärder, men åtgärderna räcker inte. Nämnden bedriver också ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag.



Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi barn- och utbildningsnämnden att:

- vidta åtgärder för att säkerställa att utbildningen är likvärdig, till exempel vad gäller tillgång till legitimerad och behörig personal och förutsättningar att ge adekvat särskilt stöd. (1 kap. 9 § SkoL)
- se över vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att ska tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- vidta åtgärder för att tillförsäkra att placering i resursskola görs i enlighet med 10 kap. 30 § SkoL.
- i den pågående översynen av resursfördelningsmodellen se över hur modellen i större utsträckning kan ta hänsyn till olika elevers förutsättningar.
- ta initiativ till en diskussion med kommunstyrelsen om en utveckling av lämpliga faktorer att utgå ifrån vid resurstilldelning till nämnden.
- upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Planen bör vara flerårig, bygga på analyser av kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

Revisorerna önskar svar från barn- och utbildningsnämnden om vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av granskning senast 31 augusti 2020.

Strängnäs 2020-05-06

För revisorerna i Strängnäs kommun

Kjell Oretorp
Ordförande

Stefan Behrnetz
Vice ordförande



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Strängnäs kommun

KPMG AB

2020-04-21

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



Strängnäs kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Kunskapsresultat	5
3.2	Resurser och resursfördelning	9
3.3	Särskilt stöd	12
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	16
3.5	Slutsats och rekommendationer	17
A	Bilaga 1 – Uppföljning av grundskolans ledningsfunktion	19

1 Sammanfattning

Vi har av Strängnäs 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 2020.

Av Skolverkets statistik framgår att andelen elever i årskurs nio i Strängnäs kommun som uppnått kunskapskraven i alla ämnen har sjunkit de senaste åren. Andelen elever som är behöriga till yrkesprogram på gymnasieskolan har likaså minskat. Strängnäs kommun hade år 2019 lägst genomsnittligt meritvärde i förhållande till kommungrupp, liknande kommuner och rike. Enligt SKR:s beräkningar av resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur framgår att de faktiska resultaten är lägre än de modellberäknade; det gäller också för varje enskild skolenhet.

Kostnaden per elev i grundskolan i Strängnäs är något över snittet i både kommungrupp och rike. I intervjuer på alla nivåer framkommer att det råder resursbrist inom skolan i kommunen. Nämndens ordförande menar att samtalen med budgetberedningen inte beaktar nämndens faktiska behov utan justeringar görs statistiskt utifrån tidigare tilldelning. Resurserna till Strängnäs grundskolor fördelas till största del utifrån antalet elever och stadium, men även den socioekonomiska strukturen beaktas.

Vi konstaterar att nämnden tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning, men med tanke på den stora skillnaden i måluppfyllelse mellan skolenheterna är det mycket osäkert om modellen är tillräckligt skarp. Det är också en brist att tilldelningen av resurser till nämnden inte upplevs utgå från faktiska behov.

Andelen legitimerade och behöriga lärare skiljer sig åt mellan skolenheterna. De intervjuade menar att det förekommer brister vad gäller insatser i form av särskilt stöd, men också vad gäller extra anpassningar. Många elever får särskilt stöd, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs. Elever med särskilt stora behov får stöd i resursskola. Antalet platser upplevs dock inte motsvara behovet. Förutsättningarna att ge särskilt stöd varierar även mellan skolenheterna.

Vi bedömer att alla elever i behov av särskilt stöd inte får det. Vi ser också att förutsättningar att ge särskilt stöd skiljer sig åt mellan skolenheterna. Det är en allvarlig brist i likvärdighet. Åtgärder har vidtagits, men vi bedömer att ytterligare insatser ska göras på kort och lång sikt.

I kommunens *"Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning – kunskap, utveckling och lärande"* framgår vilka övergripande insatser som har vidtagits för att målen att öka måluppfyllelsen och likvärdigheten i skolan ska uppnås. På kontorsnivå konstateras att måluppfyllelsen inte har ökat utan snarare minskat i årskurs sex och nio. Kunskapsresultaten analyseras och man försöker finna förklaringar till den försämrade måluppfyllelsen. I intervjuer framgår att det systematiska kvalitetsarbetet överlag har utvecklats positivt under de senaste åren. Skolchefen menar att kvalitetsarbetet idag har fokus på utveckling från att förut mer har varit en fråga om leverans av rapport. På skolenheterna har man kommit olika långt och det kan finnas skillnader i med vilken kvalitet arbetet bedrivs på, vilket kan få konsekvenser på utbildningens utveckling.

2020-04-21

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Det finns fortfarande utvecklingsområden till exempel vad gäller likvärdighet i kvalitetsarbetet. Kommunikationen från nämnden ner i organisationen är ett utvecklingsområde och bör stärkas.

För elevernas måluppfyllelse spelar rektorerna en mycket viktig roll vad gäller att leda det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas. I vår uppföljning av 2016-års granskning kan vi se att de förutsättningar som huvudmannen ger rektorerna har förbättrats. Åtgärder har vidtagits för att stärka styrkedjan och ge rektorerna bättre förutsättningar att verka som pedagogiska ledare. (Se bilaga 1) Uppföljningen av rektorernas förutsättningar och ansvar för det pedagogiska ledarskapet anser vi inte ha följts upp systematiskt. Likaså har ingen kompetensutvecklingsplan för skolledarna upprättats.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden har vidtagit viktiga åtgärder för att stärka förutsättningarna för hög måluppfyllelse, men att det fortfarande finns brister för att eleverna i grundskolan ska ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen. Det råder ingen tvekan om att nämnden är medveten om utmaningarna och att nämnden också vidtar åtgärder, men åtgärderna räcker inte. Nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden

- ska vidta åtgärder för att säkerställa att utbildningen är likvärdig, till exempel vad gäller tillgång till legitimerad och behörig personal och förutsättningar att ge adekvat särskilt stöd. (1 kap. 9 § SkoL)
- ska se över vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att ska tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- ska vidta åtgärder för att tillförsäkra att placering i resursskola görs i enlighet med 10 kap. 30 § SkoL.
- bör i den pågående översynen av resursfördelningsmodellen se över hur modellen i större utsträckning kan ta hänsyn till olika elevers förutsättningar.
- bör ta initiativ till en diskussion med kommunstyrelsen om en utveckling av lämpliga faktorer att utgå ifrån vid resurstilldelning till nämnden.
- bör upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Planen bör vara flerårig, bygga på analyser av kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

2020-04-21

2 Bakgrund

Vi har av Strängnäs kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt redovisa kunskapsresultaten i grundskolan och utveckling av desamma under de senaste åren. Revisorerna bedömer i sin risk- och väsentlighetsanalys att brister i styrningen av grundskolan kan leda till bristande måluppfyllelse och bristande likvärdighet. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens 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.

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?

Granskningen avser grundskolan och gäller barn- och utbildningsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

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, dokumentstudier och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens ordförande, skolchef, verksamhetschef grundskola, urval av rektorer och lärare samt elevhälsoschef och en representant från vardera insatsen i elevhälsan.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef och verksamhetschef grundskola.

3 Resultat av granskningen

Nämnden har i sin verksamhetsplan¹ framarbetat mål baserade på kommunfullmäktiges övergripande mål utifrån fyra olika perspektiv: *Invånare, Samhälle, Medarbetare och Ekonomi*. Nedan framgår ett urval av de fastställda nämndmålen.

Utifrån *Perspektiv Invånare*:

- *"Alla verksamheter uppvisar ökad måluppfyllelse och högre likvärdighet."*
- *"Alla verksamheter uppvisar ökad delaktighet och trygga lärmiljöer."*

Utifrån *Perspektiv Ekonomi*:

- *Barn- och utbildningsnämnden har en resursfördelning som kompenserar för barns och elevers olika förutsättningar och behov.*

I syfte att nå målen görs "strategiska vägval" och prioriteringar utifrån Skolutvecklingsprogram 2023².

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.	2016	2017	2018	2019
Strängnäs kommun ³	67 % / 70 %	63 % / 66 %	66 % / 69 %	54 % / 56 %
Södermanlands län ⁴	74 % / 79 %	72 % / 77 %	72 % / 76 %	67 % / 71 %
Riket ⁵	79 % / 83 %	78 % / 81 %	77 % / 81 %	74 % / 77 %

Siris, Skolverket

¹ Verksamhetsplan 2020-2022, beslutad av Barn- och utbildningsnämnden 2019-11-05

² Skolutvecklingsprogram 2023 syftar till att ge verksamheterna i Strängnäs kommun förutsättningar att bygga upp långsiktiga och hållbara strukturer för att nå läroplanernas mål.

³ Kommunal huvudman

⁴ Samtliga huvudmän

⁵ Samtliga huvudmän

Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

Andelen som når kunskapskraven (A-E) i alla ämnen i årskurs 6 är lägre i Strängnäs jämfört med i länet och i riket som helhet. Trenden i Strängnäs, precis som i länet och i riket är nedåtgående. Dock är Strängnäs nedåtgående trend mer påtaglig där måluppfyllelsen har sjunkit från ca 69 % till 56 % mellan läsåren 2017/2018 och 2018/2019 (exklusive nyanlända).

Måluppfyllelsen per skolenhet skiljer sig kraftigt åt. Lägst måluppfyllelse 2019 (exklusive nyanlända) har Åkerskolan med 35 procent och högst Mariefreds skola med ca 73 procent. Förhållandet är detsamma om samtliga elever beaktas. För riktigt små skolenheter redovisas inte resultaten i offentlig statistik.

3.1.2 Årskurs 9

Innan vi redovisar måluppfyllelsen i Strängnäs kommun och i deras tre 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. Även uppgifter för de fristående skolenheterna redovisas, som en bakgrundsuppgift.

Salsa 2019	Föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå ⁶	Andel nyinvandrade ⁷	Andel pojkar
Mariefreds skola	2,35	4 %	54 %
Paulinska skolan	2,04	8 %	57 %
Åkerskolan	2,17	6 %	50 %
Asken (frist.)	2,52	2 %	50 %
Europaskolan (frist.)	2,46	0 %	49 %
Gripsholmsk. (frist.)	2,58	0 %	49 %
Str. Montessori (frist.)	2,57	0 %	39 %
Riket	2,30	4 %	52 %

Salsa, Skolverket

Av tabellen ovan framgår att vårdnadshavarnas utbildningsnivå i Strängnäs kommun är lägre än genomsnittet i riket samtidigt som andelen nyanlända är högre. Mellan skolenheterna skiljer det också. Vårdnadshavare till elever på Paulinska skolan har lägst utbildningsnivå samtidigt som andelen nyanlända är högst. På Mariefreds skola är

⁶ 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.

⁷ Andel elever som har blivit bokförda i Sverige de senaste 4 åren.

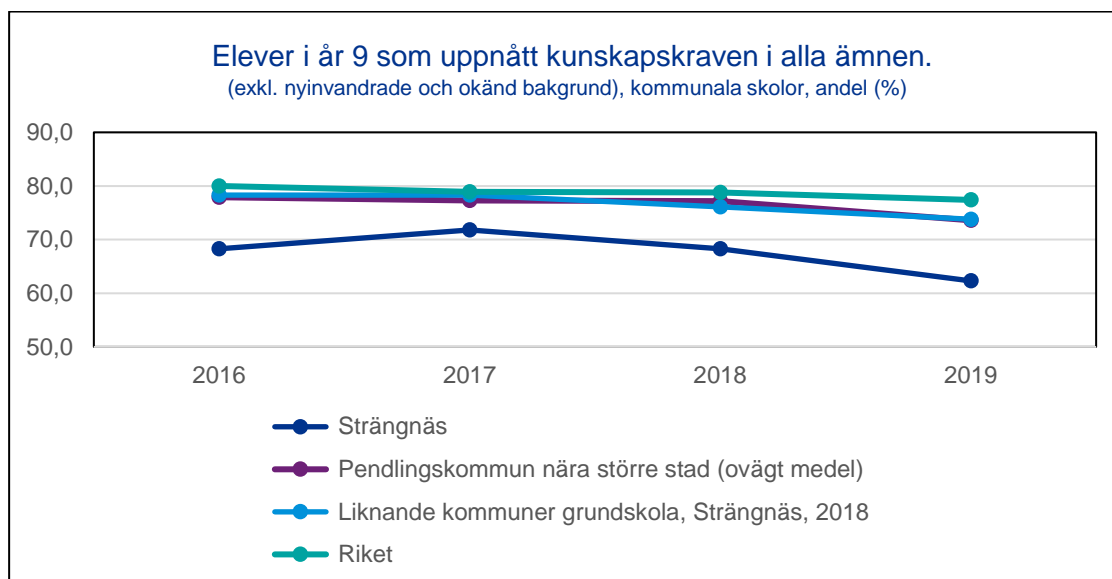
Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

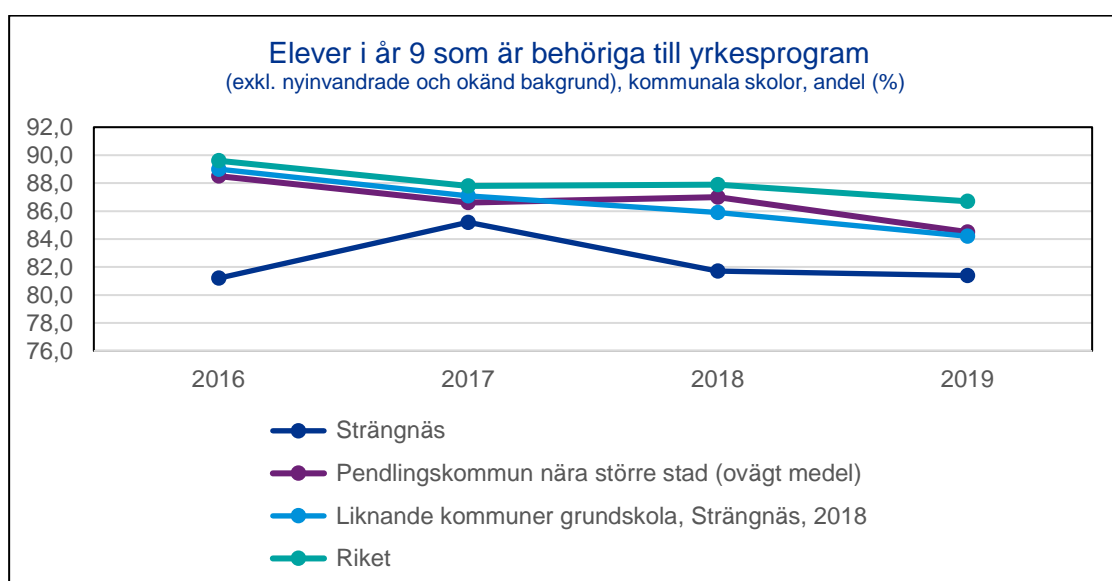
vårdnadshavarnas utbildningsnivå högre än snittet i riket och andelen nyinvandrade är på samma nivå som snittet i riket. I alla de fristående skolenheterna är vårdnadshavarnas genomsnittliga utbildningsnivå högre än snittet i riket, även andelen nyanlända är lägre.

Nedan följer tre linjediagram över måluppfyllelsens utveckling från 2016 till 2019, exklusive nyinvandrade och elever med okänd bakgrund.



Kolada, SKR

Som vi ser ovan har andelen som uppnått kunskapskraven i alla ämnen sjunkit i Strängnäs kommun, medan utvecklingen för jämförbara enheter inte har förändrats nämnvärt.



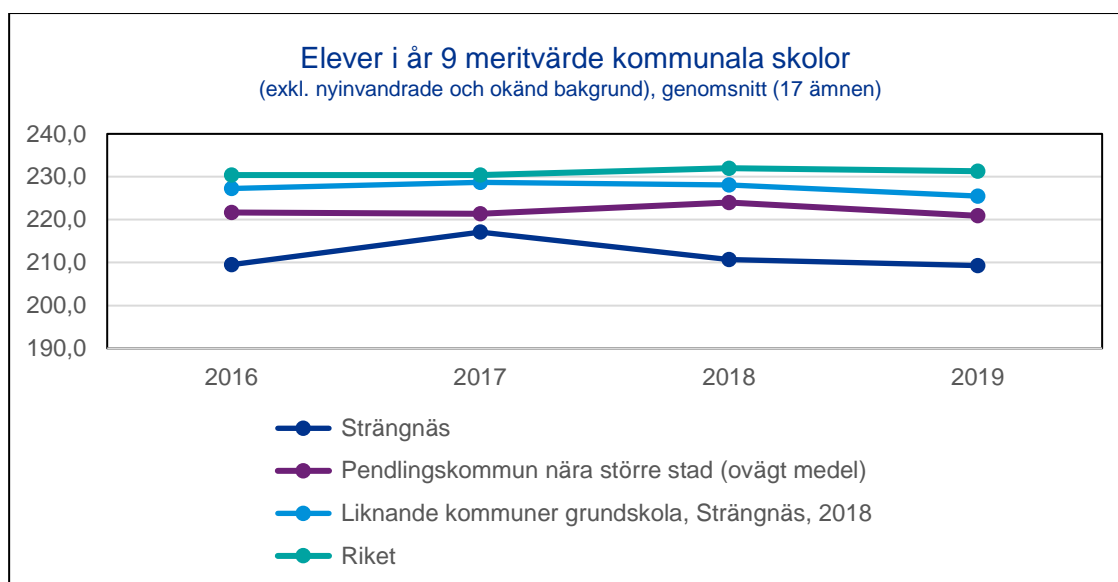
Kolada, SKR

Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

Även när det gäller andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan, det vill säga till yrkesprogram, har den sjunkit efter en viss ökning mellan 2016 och 2017. Vi ser en sjunkande andel även för jämförbara enheter, men inte lika stor som för Strängnäs kommun.



Kolada, SKR

Det genomsnittliga meritvärdet i strukturellt liknande kommuner, kommungrupp och riket har under den senaste fyraårsperioden inte förändrats i någon högre grad. Det genomsnittliga meritvärdet i Strängnäs är lägre än snittet i kommungruppen, liknande kommuner samt riket. Genomsnittet i Strängnäs ökade mellan 2016 och 2017 men har sedan dess legat stabilt på cirka 210 poäng.

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2018/2019 i Strängnäs kommunala skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever⁸ och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Strängnäs	252 / 236	204,3 / 209,3	59,1 % / 62,3 %	78,2 % / 81,4 %
- Mariefreds skola	94 / ..	224,1 / 229,2	75,5 % / 78,9 %	88,3 % / 92,2 %
- Åkerskolan	50 / ..	186,7 / 188,0	50,0% / 48,9 %	76,0 % / 76,6 %

⁸ Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.

2020-04-21

- Paulinska skolan	108 / ..	194,6 / 200,6	49,1% / 53,5 %	70,4 % / 73,7%
Liknande kommuner ⁹		220,9 / 226,5	71,3 % / 74,7%	80,9 % / 84,6 %
Kommungrupp ¹⁰		215,4 / 221,2	70,2 % / 73,7 %	80,7 % / 84,5 %
Riket ¹¹		229,8 / 235,7	75,5 % / 78,9 %	84,3 % / 87,8 %

Siris, Skolverket och Kolada, SKR

Av tabellen framgår att måluppfyllelsen i Strängnäs kommun ligger under snittet för samtliga mått i jämförelse med liknande kommuner, kommungrupp och rike. Enligt SKR:s beräkningar av resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur framgår att de faktiska resultaten är lägre än de modellberäknade¹²; det gäller också för varje enskild skolenhet. Mariefreds skolas faktiska värde är två procentenheter under modellberäknat värde avseende andelen elever som når kunskapskraven. Enligt SKR:s beräkningar borde andelen elever som når kunskapskraven i alla ämnen ligga drygt 15-20 procentenheter över det faktiska värdet för övriga två enheter. I förhållande till rikets alla 290 kommuner placerar sig Strängnäs kommun bland de 25 procent med störst negativ avvikelse vad gäller uppnått kunskapskraven i alla ämnen samt avvikelse från beräknat genomsnittligt meritvärde.

Även resultaten mellan de tre kommunala högstadieskolorna skiljer sig åt. Andelen elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen är drygt 25 procentenheter högre för Mariefreds skola jämfört med Åkerskolan och Paulinska skolan. Sett till meritvärde är genomsnittet cirka 20 procent högre på Mariefreds skola jämfört med den skola med lägst genomsnittligt meritvärde, Åkerskolan.

Av offentlig statistik framgår att antalet elever som går i kommunal grundskola, årskurs 9, bara är marginellt högre än antalet elever i fristående grundskola.¹³ Andelen elever som uppnår kunskapskraven i alla ämnen är dock betydligt högre i de fristående skolenheterna, 87,1 procent av samtliga elever uppnår kunskapskraven i alla ämnen och om vi exkluderar nyanlända, en elev, blir motsvarande siffra densamma.

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

⁹ Liknande kommuner – grundskola: Eslöv, Gislaved, Kungälv, Mark, Höör, Upplands Väsby, Falköping

¹⁰ Pendlingskommun nära större stad

¹¹ Samtliga huvudmän

¹² Det modellberäknade värdet visar vad resultatet borde vara i förhållande till den socioekonomiska strukturen.

¹³ Kommunal skola 252 elever, fristående skola 202 elever

Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

lika, utan att "hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov". (Lgr11, 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)

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Strängnäs kommun år 2018 var 115 700 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i kommungruppen större stad (kommunal huvudman) och för rikets samtliga kommunala huvudmän. Snittkostnaderna för rikets samtliga huvudmän ligger lägre, totalt 112 200 kronor.

2018	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skol-måltid.	Lär-verkt.	Elev-hälsa	Övr. ¹⁴
Strängnäs	115 700	16 900	63 800	5 800	3 800	3 810	21 600
Kommungrp.	112 700	18 200	61 600	6 300	4 900	3 780	17 900
Riket	113 500	18 300	63 100	6 400	4 600	3 510	17 500

Kolada, SKR

Kostnaden per elev i grundskolan i Strängnäs är något över snittet i både kommungrupp och rike. Av samtliga kostnadsslag är det framförallt kostnad för lärverktyg samt övriga kostnader som urskiljer sig. Kostnaderna i posten "Övrigt" är drygt 25 % högre jämfört med rikssnittet. Samtidigt är kostnaden för lärverktyg ca 20 % lägre än rikssnittet.

Beslut om resursfördelningsmodell fattades av barn- och utbildningsnämnden vid sammanträdena den 18 december 2018 för år 2019 och 17 december 2019 för år 2020.¹⁵ Resurser till Strängnäs grundskolor fördelas huvudsakligen utifrån antalet elever. Fördelningen tar hänsyn till antal elever i respektive låg-, mellan- och högstadium. Högst grundbelopp tilldelas elev i högstadiet.

En mindre del av grundbeloppet fördelas som strukturbidrag, vilket består av socioekonomiskt bidrag och nystartsbidrag. Det socioekonomiska bidraget omfattade 2019 närmare 27 mnkr, vilket utgjorde närmare sju procent av elevpengen. År 2020 fördelades 16,2 mnkr för det första halvåret, vilket motsvarade drygt åtta procent av elevpengen. Vid sammanträdet den 5 november 2019 beslutade nämnden att öka den socioekonomiska resurser. Nämnden anhöll hos kommunfullmäktige om ett resurstillskott för att implementeringen skulle kunna ske omgående 1 januari 2020 utan

¹⁴ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

¹⁵ Barn- och utbildningsnämnden 2018-12-18, BUN § 169 och 2019-12-17, BUN §174

2020-04-21

att förändringen skulle slå mot enheter som annars skulle fått minskade anslag. Kommunfullmäktige beslutade om ett tillskott för första halvåret 2020 motsvarande nämndens hemställan.¹⁶

Fördelning av socioekonomiskt bidrag görs utifrån en modell framtagen av SCB där förklarande variabler är: kön, nyligen invandrad, högsta utbildning för vårdnadshavarna, ekonomiskt bistånd samt om eleven bor med en eller båda vårdnadshavarna. Bidraget tilldelas skolenheten och följer inte med eleven vid eventuellt byte av skolenhet. Högsta ersättning per elev 2020 var 11,0 tkr att jämföra med 10,2 tkr 2019. Den enhet som erhöll lägst socioekonomisk ersättning per elev fick under 1000 kronor, enligt skolchef.

Nystartsbidraget omfattar 900 tkr¹⁷ och utgörs av statsbidrag från Migrationsverket. Bidraget är tänkt att täcka kostnader för studiehundledning och svenska som andraspråk för nyanlända. Avgörande för nivå på ersättning för eleven är årskurs vid invandringsår samt ursprungsland.

Tilläggsbelopp kan betalas ut till skolenheter för elever med extraordinära stödbehov. Rektorerna ansöker om tilläggsbelopp hos barn- och elevhälsan, vars chef beslutar. Specialpedagog med beredningsansvar och elevhälsochef menar att de ansökningar som inkommer till största delen är välgrundade och kan därför beviljas. För elever som läser modersmål kan rektor ansöka om ersättning hos barn- och elevhälsan och för lovskola kan ersättning rekvireras från utbildningskontoret.

De intervjuade anser att det råder resursbrist inom skolan i Strängnäs. Det förefaller inte heller som att någon skolform skulle gynnas framför någon annan. Nämndens ordförande menar att samtalen med budgetberedningen inte beaktar nämndens faktiska behov utan justeringar görs statistiskt utifrån tidigare tilldelning. Skolchefen menar att resursfördelningen från kommunfullmäktige är för instrumentell, även om det finns vissa resurser hos kommundirektören som kan fördelas kvalitativt efter behov. I utbildningskontorets kvalitetsrapport 2018-02-27 rekommenderar kontoret nämnden "att i budgetberedningen inför 2019-2021 ta i beaktande de slutsatser som finns i kvalitetsrapporten Bakgrund och förutsättningar (BUN/2018:11), för att ytterligare stärka utvecklingsarbetet mot en högre och likvärdig måluppfyllelse för alla barn och elever".¹⁸

Flera respondenter menar att resursfördelningsmodellen inte är tillräckligt skarp. Förutsättningarna för att möta elevernas behov är inte desamma på alla skolenheter. Nämndens ordförande menar att den socioekonomiska delen av grundskolans budget bör öka med flera procentenheter. Merparten av rektorerna delar denna uppfattning. En rektor invänder dock och menar att grundresursen inte får bli för liten, vilken den riskerar att bli om ytterligare resurser ska omfördelas.¹⁹

Nämnden har givit utbildningskontoret i uppdrag att göra en översyn av befintlig modell. Vid tiden för granskningen pågår detta arbete. Både nämndens ordförande och

¹⁶ Kommunfullmäktige 2019-12-16, KGF § 285

¹⁷ Resursen är avsedd för verksamheten från och med förskoleklass till och med årskurs nio.

¹⁸ "Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning – övergång, samverkan och omvärld", 2018-02-27 sid. 12

¹⁹ I utbildningskontorets "Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning" 2018-02-27 framgår att "det ekonomiska utfallet talar för att grundbeloppet behöver stärkas för att verksamheterna ska kunna möta lagstiftningens krav på måluppfyllelse och stödinsatser". Sid. 63

2020-04-21

skolchef framför att ytterligare aspekter bör påverka hur resurser fördelas, till exempel bör modellen ta hänsyn till antalet familjehemsplacerade elever. I uppdraget ingår också att skapa en modell som är transparent och som därmed kan få acceptans bland berörda, inte minst fristående huvudmän.

Nämndens ordförande ser stora utmaningar i att motverka segregationen. Förutom genom ett skarpt resursfördelningssystem kan nämnden behöva titta på andra åtgärder såsom fri skolskjuts till vald skolenhet.

Elevhälsan i Strängnäs kommun är både centralt och lokalt organiserade. Kuratorer och specialpedagoger är, med ett undantag, placerade direkt under rektor och finansieras av enheten. Psykolog, skolläkare och skolsköterskor är organisatoriskt centralt placerade. Skolsköterskorna har dock sin fysiska placering på en eller två skolenheter. Fördelningen av skolsköterskeresurs per skolenhet utgår från antal elever. Insatser av psykolog och skolläkare är anpassade efter behov. I intervjuer framgår att skolpsykologen inte deltar i en samlad elevhälsa som på respektive skolenhet främst ska arbeta främjande och förebyggande. Av intervjuer med elevhälsans personal framkommer att huvudmannen har försökt att rekrytera ytterligare skolpsykologer, men misslyckats.

Bedömning

Vi konstaterar att nämnden tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov i sin resursfördelning, men med tanke på den stora skillnaden i måluppfyllelse mellan skolenheterna är det mycket osäkert om resursfördelningsmodellen är tillräckligt skarp. Vid tiden för granskningen pågick en översyn av modellen vad gäller om den är tillräckligt träffsäker eller om man borde ta hänsyn till andra aspekter än de som nu beaktas. Huruvida den totala ramen för socioekonomisk fördelning är tillräcklig ifrågasätts av flera respondenter och vi instämmer i det. 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. Det är en brist att tilldelningen av resurser till nämnden inte upplevs utgå från faktiska behov utan ske slentrianmässigt, varför det kan finnas skäl att dryfta frågan om resurstilldelning med budgetberedningen.

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 kompenserande". 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 skall 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. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i

2020-04-21

åtnjutande av särskilt stöd. En diagnos får inte heller vara en förutsättning för att få särskilt stöd. Det är professionen som själv bedömer vad som är 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. Skolverket påtalar i sina allmänna råd beträffande "Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram" (SKOLFS 2014:40) att "det är rektor som ansvarar för att det finns tydliga och fungerande rutiner på skolan". 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.

I skolenkäten hösten 2018, inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn, tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov, utmaningar samt studiero och trygghet.²⁰ Siffrorna i kolumnerna visar medelvärdet på svaren i Strängnäs i jämförelse med snittet i enkätomgången.²¹

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

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 hösten 2018, Skolinspektionen

Elevernas svar i enkäten ligger generellt något lägre jämfört med snittet i enkätomgången. Index för om eleverna uppfattar skolarbetet som svårt är något lägre i Strängnäs årskurs fem än för enkätomgångens snitt. Även index för årskurs nio när det kommer till utmaningar avseende skoluppgifter är lägre i Strängnäs. Avseende studiero

²⁰ 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.

²¹ Den första uppgiften avser snittet i Strängnäs och den andra snittet i enkätomgången.

Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

är index lägre för Strängnäs både i årskurs fem och nio. Framförallt sticker Strängnäs ut bland elever i årskurs 9 som upplever sig ha studiero på lektionerna och elever i årskurs fem som känner sig trygga i skolan.

Vårdnadshavarnas i Strängnäs svar på frågor om anpassningar efter elevens behov får lägre indexvärde än snittet i enkätomgången. På påståendet att deras barn får den hjälp som hon/han behöver för att nå kunskapskraven svarar 35 procent av vårdnadshavarna det stämmer helt och hållet, jämfört med 46 procent som är snittet i enkätomgången. Drygt 25 procent av vårdnadshavarna har på påståendet att undervisningen passar barnets sätt att lära sig svarat att det stämmer ganska dåligt eller inte alls. (Drygt 15 procent är snittet i enkätomgången.) Av vårdnadshavare till de barn som får särskilt stöd tycker drygt 40 procent att det inte blev snabbt utrett och lika många att barnet inte får det stöd som barnet behöver. En dryg tredjedel menar att ett åtgärdsprogram inte utarbetades, då det framkom att barnet behövde särskilt stöd. Drygt hälften av vårdnadshavarna gav positiva svar på frågan om snabb utredning om särskilt stöd samt frågan om i fall det utarbetades ett åtgärdsprogram.

Skolchefen lyfter fram barn- och utbildningsnämndens ”Skolutvecklingsprogram 2023”, som en avgörande del i huvudmannens styrning av skolan för att eleverna ska kunna nå uppsatta mål. Det handlar om tio utmaningar av strukturella, infrastrukturella och pedagogiska utmaning som samlats i fyra områden: kunskap och lärande, trygghet och stöd, attraktiv arbetsgivare och förutsättningar. För att stärka förutsättningar för hög måluppfyllelse har utbildningskontoret gjort en genomlysning av verksamheten, ”Skolstruktur för inkluderande lärmiljö – så skapar vi den bästa skolan för alla elever”²², och som legat till grund för kommunfullmäktiges beslut om förändrad skolstruktur. I rapporten framgår bland annat att lokalkostnaderna måste hållas nere för att möjliggöra en ökad lärartäthet, ökad tillgång till lärverktyg och utbyggd elevhälsa.²³ Vidare konstateras att ”rektor måste ha förutsättningar att hålla sig förtrogen med den pedagogiska verksamheten för att kunna leda lärares arbete med att utbilda eleverna mot målen”²⁴.

I intervjuer framkommer att det finns brister vad gäller insatser i form av särskilt stöd, men också vad gäller extra anpassningar. Många elever får särskilt stöd, men inte alltid i den omfattning eller form som krävs. Lärare ger också en bild av att administrationen kring särskilda insatser för elever är så omfattande att de inte lyfter ärenden med rektor eller elevhälsa utan istället lägger tiden på insatser för elever. På frågan om det är någon särskild elevgrupp som missgynnas framkommer två grupper. För det första elever i ”gråzonen”, det vill säga elever som skulle nå målen om de hade fått tidigare och mer omfattande stöd, men eftersom resurser saknas och till viss del kompetens, får de inte det. Den andra gruppen utgörs av elever med mycket stora behov och som skulle behöva en insats i form av enskild undervisning eller särskild undervisning.

Av barn- och utbildningsnämndens protokoll av den 18 december 2018 framgår att en resursskola ska inrättas senast 1 juli 2019 inom ramen för grundskolan. Syftet med inrättande av resursskola är att ”öka kvaliteten i skolans stöd till elever med behov av

²² Utbildningskontoret, rev. 2017-11-28

²³ ”Skolstruktur för inkluderande lärmiljö – så skapar vi den bästa skolan för alla elever”, utbildningskontoret sid. 26

²⁴ ”Skolstruktur för inkluderande lärmiljö – så skapar vi den bästa skolan för alla elever”, utbildningskontoret sid. 23

2020-04-21

komplexa insatser".²⁵ Nämnden påtalar också att resursskolan ska arbeta för en nära samverkan med socialtjänst och landsting. Vid tiden för granskningen hade resursskolan påbörjat sin verksamhet och elva elever var placerade där. Verksamheten planerar att kunna ta emot totalt femton elever, men då lokalerna upplevs vara i stort behov av genomgripande reovering kan fler elever inte tas emot. Enligt verksamhetschef ansöker rektorerna om placering av elev i resursskola. Ansökan bereds centralt varefter verksamhetschef fattar det formella beslutet.

I intervjuer framkommer betydelsen av att gruppen finns för elever med de största behoven och särskilt för elever som annars skulle riskera att ha fullständig skolfrånvaro. Flera respondenter är dock synnerligen kritiska mot de förutsättningar som finns både vad gäller lokaler och resurser till ledning.

På respektive skolenhet kan särskilda undervisningsgrupper startas vid behov. Det finns sådana grupper vid flera enheter, men i intervjuer framkommer att förutsättningarna för att ge stöd skiljer sig åt, inte minst vad gäller tillgång till kompetens. Elevhälsans representanter menar att huvudmannen måste ta sitt ansvar för att säkra likvärdigheten.

I Strängnäs organiseras elevhälsan både centralt och lokalt. På enheterna upplever man att det finns tillgång till elevhälsa, men psykolog deltar inte i en samlad elevhälsa som främst arbetar förebyggande och hälsofrämjande. Regionen och kommunen delar inte bilden av vilket uppdrag som skolpsykologen har utan ställer krav på åtgärder från vederbörande innan regionen gör något. Vid tiden för granskningen saknas tillgång till personal med specialpedagogisk kompetens vid en enhet. Elevhälsans representanter menar också att personalen på skolenheterna inte har en enhetlig och korrekt bild av elevhälsans uppdrag. Det finns hos delar av personalen en kompetensbrist i hur man talar om elever och deras behov. Även skolkultur och brister i ledarskap gör att personalens arbete med elever i behov av stöd snarare kännetecknas av att göra som man alltid gjort än utgå från den enskildes behov.

Nämndens ordförande lyfter också fram samverkan med socialtjänsten som viktig. Det pågår ett projekt "skolsociala teamet", som har drivits vid två pilotskolor. Projektet ska följas upp under mars månad. Berörd rektorerna ser mycket positivt skolsociala teamets insatser.

Andelen legitimerade och behöriga lärare skiljer sig åt mellan skolenheterna. På Karinslundskolan och Åkerskolan hade 2019 drygt 60 procent av personalen pedagogisk högskoleexamen att jämföra med närmare hundra procent på Vasaskolan. För att underlätta rekryteringen till Åkerskolan har personalen fått lönetillägg och extra förstelärartjänster tillsatts.

Bedömning

Vi konstaterar att huvudmannen har vidtagit omfattande åtgärder för att kanalisera resurserna från icke ändamålsenliga lokaler till andra insatser med syfte att stärka förutsättningarna för ökad måluppfyllelsen.

Vi bedömer dock att alla elever i behov av särskilt stöd inte får det. Vi ser också att förutsättningar att ge särskilt stöd skiljer sig åt mellan skolenheterna. Det är en allvarlig

²⁵ Barn- och utbildningsnämnden 2018-12-18, BUN § 170

2020-04-21

brist i likvärdighet. Åtgärder har vidtagits, men vi bedömer att ytterligare insatser ska göras på kort och lång sikt.

Resursskolan i Strängnäs utgör en egen grundskoleenhet. Om en elev ska placeras där förutsätts att vårdnadshavarna har ansökt till skolenheten. Huvudmannen får dock begränsa mottagandet till elev i behov av särskilt stöd och göra urval ²⁶

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 huvudmann- 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 huvudmannnivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Det systematiska kvalitetsarbetet för grundskolan i Strängnäs kommun är uppdelat i fyra kvalitetsrapporter avseende uppföljning av följande områden:

- Läroplansuppföljning av *Övergång, samverkan och omvärld*
- Läroplansuppföljning av *Normer, värden och inflytande*
- Uppföljning av *Bakgrund och förutsättningar*
- Läroplansuppföljning av *Kunskap, utveckling och lärande*

För var och en av kvalitetsrapporterna presenteras slutsatser i form av vad nämnden ska sluta med, fortsätta med samt börja med. Vidare presenteras även rekommendation av utbildningskontoret till nämnden.

Kvalitetsrapport avseende uppföljning av kunskapsresultaten redovisades för nämnden senast vid sammanträdet den 5 november 2019.²⁷ Nämnden beslutade att godkänna rapporten. I samband med nämndens behandling av ärendet yrkade en ledamot på att resurser skulle yrkas från kommunstyrelsen för "särskilda insatser rörande måluppfyllelse".²⁸

I "Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning – kunskap, utveckling och lärande"²⁹ framgår vilka övergripande insatser som har vidtagits för att målen att öka måluppfyllelsen och likvärdigheten ska uppnås. Utbildningskontoret konstaterar att måluppfyllelsen inte har ökat utan andelen som har uppnått kunskapskraven i grundskolans årskurs sex³⁰ och årskurs nio³¹ har minskat. Kunskapsresultaten analyseras och man försöker finna förklaringar till den försämrade måluppfyllelsen. I slutsatser konstateras att huvudman och verksamhet behöver sluta med att som primär förklaring fokusera på förutsättningar. Istället borde fokus riktas mot att utveckla undervisningen och för huvudmannens och chefernas del leda det systematiska

²⁶ Kammarrätten i Stockholm 2017-09-20, mål nr

²⁷ Barn- och utbildningsnämnden 2018-11-05, BUN § 142

²⁸ Barn- och utbildningsnämnden 2018-11-05, BUN § 142

²⁹ Utbildningskontoret 2019-11-05

³⁰ Engelska, matematik och svenska

³¹ Alla ämnen

2020-04-21

kvalitetsarbetet. Huvudmannen och cheferna behöver börja med tätare resultatuppföljningar och betona vikten av elevers delaktighet i sitt lärande.³² Förutom i kvalitetsrapporterna görs en bedömning av om målen för verksamheten kommer att nås i delårsrapporter.³³ Även i delårsrapporten görs bedömningar av insatser att vidta.

I intervjuerna framgår överlag att det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklats positivt under de senaste åren. Skolchefen menar att kvalitetsarbetet idag har fokus på utveckling från att förut mer har varit en fråga om leverans av rapport. På skolenheterna har man kommit olika långt. Rektorer framför att pedagogerna idag är mycket mer delaktiga och att lärarna har mer fokus på analys än förut. Några lärare berättar om det nya systemet med årshjul och fyra olika fokusområden. Dessa lärare känner sig berörda av kvalitetsarbetet. Andra lärare ger bilden av att de gör kvalitetsarbetet för "någon annan".

Återkoppling från huvudman ner till skolenheterna är fortfarande ett utvecklingsområde, menar rektorerna. Rektorerna uppskattar när nämndens ledamöter kommer på verksamhetsbesök, men det kan också bli tydligare med vad som är syftet och var ansvaret för att det faktiskt blir besök ligger. På någon enhet är kontaktpolitikern med på föräldraråd. På en annan finns ingen upparbetad kontakt.

Även nämndens ordförande menar att kvalitetsarbetet har utvecklats väldigt mycket. För att stärka nämndens arbete med kvalitet och utveckling genomförs workshops för alla ledamöter kring utvalda teman. Vilka områden som ska bli föremål för särskilt fokus avgör ordföranden i samråd med presidiet eller i beredning med skolchefen.

Bedömning

Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag. Det finns fortfarande utvecklingsområden till exempel vad gäller likvärdighet i kvalitetsarbetet. Vi ser att det kan finnas skillnader i med vilken kvalitet arbetet bedrivs på de olika enheterna och det kan få konsekvenser för utbildningens utveckling. Detta bör följas upp inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet eller intern kontroll. Nämndens roll i kvalitetsarbetet är viktig, till exempel vad gäller val av fokusområden. Vi ser att kommunikationen från nämnden och ner i organisationen kan stärkas.

3.5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden har vidtagit viktiga åtgärder för att stärka förutsättningarna för hög måluppfyllelse, men att det fortfarande finns brister för att eleverna i grundskolan ska ges likvärdiga förutsättningar att nå målen för utbildningen. Det råder ingen tvekan om att nämnden är medveten om utmaningarna och att nämnden också vidtar åtgärder till exempel genom förändringar i resursfördelningssystemet och inrättande av resursskola, men vidtagna åtgärder räcker inte. Nämnden bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med lag.

För elevernas måluppfyllelse spelar rektorerna en mycket viktig roll vad gäller att leda det pedagogiska arbetet och verka för att utbildningen utvecklas. I vår uppföljning av 2016-års granskning kan vi se att de förutsättningar som huvudmannen ger rektorerna har förbättrats. Åtgärder har vidtagits för att stärka styrkedjan och ge rektorerna bättre

³² "Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning – kunskap, utveckling och lärande", 2019-11-05 sid. 8

³³ Se t.ex. Delårsrapport 2



Strängnäs kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-04-21

förutsättningar att verka som pedagogiska ledare. (Se bilaga) Uppföljningen av rektorernas förutsättningar och ansvar för det pedagogiska ledarskapet anser vi inte följs upp systematiskt. Likaså har ingen kompetensutvecklingsplan för skolledarna upprättats.

Mot bakgrund av vår granskning bedömer vi att barn- och utbildningsnämnden

- ska vidta åtgärder för att säkerställa att utbildningen är likvärdig, till exempel vad gäller tillgång till legitimerad och behörig personal och förutsättningar att ge adekvat särskilt stöd. (1 kap. 9 § SkoL)
- ska se över vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att ska tillse att elever i behov av särskilt stöd får det särskilda stöd som de behöver. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- ska vidta åtgärder för att tillförsäkra att placering i resursskola görs i enlighet med 10 kap. 30 § SkoL
- bör i den pågående översynen av resursfördelningsmodellen se över hur modellen i större utsträckning kan ta hänsyn till olika elevers förutsättningar.
- bör ta initiativ till en diskussion med kommunstyrelsen om en utveckling av lämpliga faktorer att utgå ifrån vid resurstilldelning till nämnden.
- bör upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Planen bör vara flerårig, bygga på analyser av kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

KPMG AB

Joakim Nertyk

Verksamhetsrevisor, specialist

Mikael Lind

Certifierad kommunal revisor,
kundansvarig

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.

A Bilaga 1 – Uppföljning av grundskolans ledningsfunktion

1 Bakgrund

År 2016 genomförde KPMG på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna en granskning av grundskolans ledningsfunktion i Strängnäs kommun. Efter genomförd granskning gjorde vi följande bedömningar:

- organisationen är ändamålsenlig utifrån gällande förutsättningar med många små skolenheter.
- barn- och utbildningsnämnden ska tillse att rektors titel används i enlighet med skollagen. Rektors titel enligt 2 kap. 9 § 2 st. skollagen är förbehållet den person som har anställning som rektor, det vill säga den som leder och samordnar arbetet vid en skolenhet.
- barn- och utbildningsnämnden bör säkerställa att styrkedjan fungerar från nämnd till klassrum.
- barn- och utbildningsnämnden bör göra en översyn av rektorernas organisatoriska förutsättningar och förvaltningens och utbildningskontorets administrativa processer för att effektivisera arbetet och ge rektor förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med skollagens skrivningar. I detta arbete bör nämnden involvera rektorerna.
- barn- och utbildningsnämnden bör utveckla det systematiska kvalitetsarbetet både vad gäller system och innehåll, till exempel besluta om vilka områden som särskilt behöver belysas.
- rektor har inte förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet vid skolenheten eller utveckla utbildningen. Nämnden bör se mycket allvarigt på detta och vidta åtgärder. Orsakerna till bristerna kan vara flera, inte minst bristande administrativt stöd och ineffektiva administrativa processer. Nämnden ska se till att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen, vilket bland annat innebär att rektor ska leda det pedagogiska arbetet vid skolenheten och verka för att utbildningen utvecklas. (2 kap. 8§ och 2 kap. 9 § 1 st. SkoL)
- nämnden bör upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Planen bör vara flerårig, bygga på analyser av kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

1.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att genomföra en uppföljning av 2016-års granskning av grundskolans ledningsfunktion. Det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ska ledas och samordnas av rektor, som också särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas. I vår uppföljning ska vi besvara följande frågor:

- Får rektor organisatoriska förutsättningar för att kunna genomföra sitt uppdrag?
- Ledas och samordnas det pedagogiska arbetet vid skolenheterna av rektor som också verkar för att utbildningen utvecklas?

2020-04-21

— Följs ledningen av utbildningen upp av huvudmannen?

1.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8, 9 §§ och 4 kap. 3, 5-7 §§, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

1.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens ordförande, skolchef, verksamhetschef grundskola, urval av rektorer och lärare samt elevhälsochef och en representant från vardera insatsen i elevhälsan.

2 Resultat av granskningen

2.1 Organisatoriska förutsättningar

Efter vår granskning av grundskolans ledningsfunktion 2016 gjordes bedömningen att organisationen var ändamålsenlig utifrån gällande förutsättningar med många små skolenheter. Vi rekommenderade att nämnden skulle

- tillse att rektors titel används i enlighet med 2 kap. 9 § 2 st. skollagen.
- säkerställa att styrkedjan fungerar från nämnd till klassrum.
- göra en översyn av rektorernas organisatoriska förutsättningar och förvaltningens och utbildningskontorets administrativa processer för att effektivisera arbetet och ge rektor förutsättningar att arbeta för hög måluppfyllelse i enlighet med skollagens skrivningar. I detta arbete bör nämnden involvera rektorerna.
- utveckla det systematiska kvalitetsarbetet både vad gäller system och innehåll, till exempel besluta om vilka områden som särskilt behöver belysas.

Av barn- och utbildningsnämndens yttrande³⁴ framgår att barn och utbildningsnämndens uppfattning var att rektors titel användes i enlighet med skollagen. Att biträdande rektorer anställs för ledningsuppgifter anser barn- och utbildningsnämnden omfattas av rektors rätt att organisera sin inre verksamhet samt att delegera ledningsuppgifter. Vid granskningstillfället fanns en administrativ rektor vid utbildningskontoret med ansvar för administrativt stöd och samt vid rektors frånfälle agera som ställföreträdande rektor. Barn- och utbildningsnämnden anser ej att det faktum att rollen benämns administrativ rektor strider mot lagen.

Barn- och utbildningsnämnden framförde också att det pågick ett arbete med att införa och integrera det styrsystem som fr.o.m. verksamhetsår 2016 gäller i Strängnäs kommun med den statliga styrningen i form av skollag, skolförordningar och läroplaner.

³⁴ Daterat 2017-04-25, Dnr BUN/2017:21-007

2020-04-21

Inför 2017 års verksamhetsplan hade ett antal förändringar i planen genomförts som ett led i arbetet med att integrera Strängnäs kommuns styrsystem. Styrkedjan i Strängnäs kommun har sin grund i kommunfullmäktiges mål vilka ska omsättas i mål för barn- och utbildningsnämnden, utbildningskontorets arbetsplan samt enheternas arbetsplaner. Enligt barn- och utbildningsnämndens yttrande finns en utvärderingskedja för grundskolans verksamhet vilken startar med att granska arbetet längst ut i verksamheten, följt av utvärderingar för respektive enhet, utbildningskontoret och till sist nämndnivå. Nivån på uppföljningar är som högst längst ut i organisationen och varje nivå inom organisationen ansvarar för att dokumentera och förmedla resultat, analys och slutsatser avseende utvärderingsarbetet.

Vidare framgår av barn- och utbildningsnämndens yttrande att utbildningskontoret internt har haft som uppdrag att kartlägga nuläget i Strängnäs kommuns grundskola där frågor om lämpligt stöd för rektor i fråga om administration, lokalfrågor och elevhälsoarbetet ingår. Kartläggningen visade att förutsättningar saknades för att ge rektor administrativ avlastning samt stöd i elevhälsoarbetet. Enligt yttrandet hade det vid tidpunkten påbörjats ett arbete med att definiera en normerande ledningsmiljö.

Vid intervjun i samband med uppföljningen lyfter nämndens ordförande särskilt fram förändringen av skolstrukturen, i vilken fyra mindre skolenheter lades ner och högstadierna koncentrerades till färre enheter. Förändringen medförde att varje rektor nu endast är chef för en skolenhet och behöver därmed inte dela sin tid på olika fysiska platser.

På kontorsnivå har tjänsten som administrativ rektor avskaffats och en ny person tillträtt som grundskolechef. Under kapitlet nedan redovisas förändringar i arbetssätt och processer.

Rektorerna menar att ledningsorganisationen är rimlig för grundskolerektorerna. Däremot är de starkt kritiska mot tjänsten som rektor för grundsärskola, gymnasiesärskola och resursskola. De menar att det inte är en rimlig arbetsbörda att ansvara för tre verksamheter med olika läroplaner och med elever som alla har stora stödbehov.

Sedan granskningen 2016 har stödet till rektor stärkts på kontorsnivå genom två intendenttjänster. Intendenterna ger rektorer stöd inom ekonomi, arbetsmiljö och fastighetsfrågor. Från kommunens centrala HR-avdelning får rektorerna stöd i svårare personalärenden. Rektorerna menar att det har blivit mycket bättre och att de är nöjda med de organisatoriska förutsättningarna som kontoret ger dem.

Processerna har också blivit bättre. Rektorerna upplever att det idag har mer tid på sina respektive skolenheter. Det möten som kontoret kallar till har blivit bättre både ifråga om antal, tid och innehåll. Rektorerna upplever också att de har fått större inflytande över den kompetensutveckling som deras personal behöver. Intervjuad lärarpersonal tycker dock att kompetensutvecklingsdagarnas innehåll brister i kvalitet. De kommungemensamma dagarna gillar de inte och överlag upplever de att huvudmannen saknar långsiktighet i sitt arbete. Nya projekt inleds innan de gamla har hunnit avslutas. Lärare från skolenheter som har haft stöd av Skolverket i projektet "Samverkan för bästa skola" tycker att projektet fungerar bra.

Avseende det systematiska kvalitetsarbetet framgår av yttrandet att barn- och utbildningsnämnden samt utbildningskontoret vid tidpunkten arbetade för att kvalitetssystemets olika nivåer bättre skulle samordnas. Det skulle ske genom att införa

2020-04-21

digitala verktyg som bättre standardiserar arbetet och ökar tillgängligheten på data som kan användas till analys. Enligt grundskolechefen finns det inget särskilt digitalt system för det systematiska kvalitetsarbetet. Däremot finns det en lärplattform ur vilken rektor kan inhämta statistik, dock behöver rektorsgruppen som helhet mer riktad utbildning kring hur detta går till, menar verksamhetschefen

Det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklats mycket positivt menar de flesta respondenterna. Fokus ligger på angelägna områden och de flesta lärare upplever att kvalitetsarbetet handlar om utveckling. På någon enhet ser man fortfarande kvalitetsarbetet som något man gör för att det efterfrågas uppifrån.

2.1.1 Bedömning

Rektors titel ska användas för person leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en skolenhet. Titel rektor ”ska förbehållas den som har en anställning som rektor”. Det är tillfredsställande att befattningen som administrativ rektor har avskaffats även om nämndens svar på revisionens påpekande talade ett annat språk.

Vi bedömer att ledningsorganisationen överensstämmer med lagens krav och att huvudmannen har vidtagit åtgärder genom att både stärka den centrala organisationen och effektivisera processerna till stöd för rektor. Då rektorerna ser brister i förutsättningar i en av rektorstjänsterna är det angeläget att uppdragets innehåll särskilt analyseras.

2.2 Rektors pedagogiska ledning

Vår bedömning efter 2016 års granskning var att rektor inte har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet vid skolenheten eller att utveckla utbildningen. Nämnden uppmanades att se allvarligt på iakttagelserna och att vidta åtgärder. Vi rekommenderade barn- och utbildningsnämnden att se till att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen, vilket bland annat innebär att rektor ska leda det pedagogiska arbetet vid skolenheten och verka för att utbildningen utvecklas (2 kap. 8 § och 2 kap. 9 § 1 st. SkoL).

Av barn- och utbildningsnämndens yttrande framgår att nämnden beslutat om *Skolutvecklingsprogram 2023* vilket avser att förbättra elevers lärmiljö, medarbetares arbetsmiljö och chefers ledningsmiljö. Enligt yttrandet hade utbildningskontoret vid tidpunkten bedömt att utvecklingsarbetet innebar att elevpengen behövde förstärkas med 45 miljoner varav 25 miljoner redan 2017. Nämnden menade att utvecklingsarbetet kommer att resultera i att rektor har mindre ansvarsområden alternativt ökat stöd för att kunna fördela arbetsuppgifter och därmed prioritera det pedagogiska ledarskapet.

I ”*Delårsrapport 2*” framgår att ”cheferna i utbildningskontorets verksamheter har en hög arbetsbelastning och inte sällan ansvar för ett stort antal medarbetare. Somliga uttrycker att det är svårt att hinna med det pedagogiska ledarskapet bland alla andra uppgifter som ska utföras”.³⁵ Konstaterandet analyseras inte vidare och några slutsatser dras inte heller.

³⁵ ”*Delårsrapport 2:2019*”, barn- och utbildningsnämnden, sid 17

2020-04-21

Det framgår av barn- och utbildningsnämndens kvalitetsrapport avseende uppföljning inom området *Bakgrund och förutsättningar*³⁶ att huvudmannen ska börja erbjuda ett mer aktivt och individuellt stöd till chefer för att underlätta för rektorerna i det systematiska kvalitetsarbetet. Enligt verksamhetschefen har ledningen beslutat om att göra hela arbetet tydligare och begripligare än tidigare. Detta har åstadkommit genom att huvudmannen inte efterfrågar textmassa utan att arbetet utgår från skolornas behov kring vad som behöver följas upp och hur detta sker.

Intervjuade rektorer menar att de har förutsättningar att leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen och att de också gör det. Intervjuad personal har lite olika syn på sina rektorers pedagogiska ledarskap. De menar att rektorerna vill vara pedagogiska ledare, men att alla inte är det. Det finns de som tycker att rektorerna mest är administratörer. Det är särskilt svårt på skolenheter där det har brustit i kontinuitet på grund av täta rektorbyten. Lärarna menar att rektorerna ytterst sällan gör lektionsbesök och de saknar därmed återkoppling på det arbete som de gör. Lärare på en skola berättar om ett lektionsbesök inom ramen för "Samverkan för bästa skola", där en person från Skolverket gjorde lektionsbesök och kom med bra konstruktiv kritik. På en annan enhet har det förts diskussioner om att lärarna skulle auskultera hos varandra, men det har inte blivit något av det. Hälften av personalen vill inte och för övriga saknas det tid.

Skolchef och grundskolechef menar att det kollegiala lärandet idag är betydligt bättre. Rektorerna är nyfikna på varandras arbete och lär av varandra. Skolchefen menar att honnörsordet ska vara att "vi ska göra varandra bättre". I den kommande kontorsplanen som ska samverkas med de fackliga parterna under våren finns en punkt som handlar om insatser för rektors ledarskap.

Till följd av granskningen av grundskolans ledningsfunktion rekommenderade revisorerna att nämnden skulle upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Vidare rekommenderades att planen bör vara flerårig, bygga på analyser och kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

Av nämndens yttrande framgår att ett syfte med Skolutvecklingsprogram 2023 delvis är att utveckla rektors ledarskap. Det framgår vidare av yttrandet att alla rektorer vid tidpunkten deltog i ett kollegialt lärande runt pedagogiskt ledarskap. Även att varje rektor har dialog i samband med medarbetarsamtal med sin chef om vilka förutsättningar som finns och vilka insatser som måste göras. Enligt yttrandet hade en treårig kompetensutvecklingsplan för rektorsgruppen upprättats.

Rektorerna upplever inte att deras behov av kompetensutveckling tillgodoses. De erbjuds kompetensutveckling, men det är primärt allmänna ledarskapsutbildningar. Intervjuade rektorer efterfrågar kompetensutveckling som riktar sig till dem som rektorer. De saknar också grupphandledning ur ett rektorsperspektiv. Det finns ingen plan för rektors kompetensutveckling, menar rektorerna. Rektorsgruppens kompetensutvecklingsplan har inte reviderats sedan den nye verksamhetschefen tillträdde sin tjänst i augusti 2019. Den kommer att revideras under vårterminen, enligt verksamhetschefen.

³⁶ "Kvalitetsrapport avseende läroplansuppföljning", 2019-01-29, utbildningskontoret, sid. 11

2020-04-21

2.2.1 Bedömning

Vi ser i våra intervjuer att rektor, i de flesta fall, upplever sig och upplevs leda det pedagogiska arbetet. Vi bedömer dock att det pedagogiska ledarskapet kan stärkas. Vi menar att det är viktigt att huvudmannen är tydlig i sina förväntningar på rektors pedagogiska ledarskap. Att strukturerat och systematiskt göra lektionsbesök och ge återkoppling till personalen är en del i det pedagogiska ledarskapet och en viktig del i utvecklingen av utbildningen. Att personal auskulterar hos varandra är en annan del och det förefaller som att rektorerna kan behöva använda sitt ledarskap för att det faktisk ska bli gjort. Auskultation hos varandra är en del i kollegialt lärande som går i linje med skolchefens honnørsord om att "göra varandra bättre".

2.3 Uppföljning

Huvudmannen har i kontorsplanerna för 2019-2021 och 2020-2022 angivit ledning som ett utvecklingsområde³⁷. I planen för 2020-2022 redovisas det pedagogiska ledarskapet som en viktig framgångsfaktor för skolutveckling. Under perioden ska kontorsledningen "skapa förutsättningar för rektor att utöva sitt pedagogiska ledarskap, samt stärka förmågan hos rektor att göra detsamma".³⁸

2.3.1 Bedömning

Vi bedömer att det pedagogiska ledarskapet är synnerligen viktigt för elevernas måluppfyllelse och därför med jämna mellanrum särskilt bör följas upp i det systematiska kvalitetsarbetet och ser därför positivt på att området beskrivs i kontorsplanen för 2020-2022 som ett viktigt område för insatser.

3 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att åtgärder har vidtagits för att stärka styrkedjan och ge rektorerna bättre förutsättningar att verka som pedagogiska ledare. Det systematiska kvalitetsarbetet har utvecklats påtagligt. Uppföljningen av rektorernas förutsättningar och ansvar för det pedagogiska ledarskapet anser vi inte ha följts upp systematiskt. Likaså har ingen kompetensutvecklingsplan för skolledarna upprättats.

3.1 Rekommendationer

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden

- bör upprätta en kompetensutvecklingsplan för skolledarna. Planen bör vara flerårig, bygga på analyser av kompetensbehov på enskild och kollektiv nivå samt ge en tydlig struktur åt skolledarnas ledarskapsutveckling.

³⁷ "Kontorsplan 2020-2022", Utbildningskontoret BUN/2020/5-012

³⁸ "Kontorsplan 2020-2022", Utbildningskontoret BUN/2020/5-012, sid. 4