Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Vetlanda kommun

KPMG AB

2018-09-25

Antal sidor 16

© 2018 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Vetlanda kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2018-09-25

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	8
3.3	Särskilt stöd	10
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	13
3.5	Slutsats och rekommendationer	14

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Confidential

1 Sammanfattning

Vi har av Vetlanda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Måluppfyllelsen i Vetlanda, efter grundskolan, är något under snittet för nästan samtliga mått i jämförelse med liknande kommuner, kommungrupp och rike. Enligt SKL:s beräkningar av resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur framgår att de faktiska resultaten är lägre än de modellberäknade. I förhållande till rikets alla 290 kommuner placerar sig Vetlanda kommun bland de 25 procent med störts negativ avvikelse vad gäller meritvärde och behörighet till yrkesprogram. Studieresultaten 2018 var dock bättre än efter läsåret 2016/2017. Det skiljer dock mellan skolenheterna.

Kostnaden per elev och år i grundskolan, 101 735 kronor, är förhållandevis låg, drygt 17 000 kronor lägre än snittet i kommungruppen. Främst handlar det om låga övriga kostnader och kostnader för lokaler och inventarier, men även kostnader för elevhälsan ligger betydligt under snittet i kommungrupp och rike. Vi kan dock se att kostnaderna för undervisning ligger något över snittet i kommungruppen och betydlig över snittet i riket.

Resurser till skolenheterna i Vetlanda kommun fördelas primärt utifrån antal elever. Barn- och utbildningsnämnden beslutade från och med budgetåret 2016 att införa en resursfördelningsmodell som schablonmässigt tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. Av den totala grundskolebudgeten på drygt 141 mnkr fördelas närmare 15 mnkr utifrån socioekonomiska faktorer. Omfördelningen i praktiken blir dock per skolenhet tämligen begränsad.

I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men att det kanske inte sker i den form eller den omfattning som skulle behövas. På skolorna finns det tillgång till elevhälsa i varierande grad. På mindre enheter finns tillgång till kurator och skolsköterska en gång i veckan, medan de på andra enheter är närvarande varje dag. Det råder stor brist på psykologkompetens. I intervjuer framgår att de flesta elever får studiehandledning på modersmålet. Det finns dock elever som talar ett språk i vilket det inte finns tillgänglig kompetens. Både intervjuade rektorer och lärare menar att det finns förutsättningar att utveckla studiehandledningen.

Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram en ”Årsplanering för kvalitetsarbetet”. Kvalitetsarbetet utgår från tre fokusområden: samverkan, demokrati och värdegrund samt lärande och kunskaper. I dokumentet finns en ”analyskarta” uppdelad på skolformer samt fritidshem som ger exempel på analysinnehåll och aspekter att beakta.

Det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs med hjälp av den digitala plattformen Hypergene. Respektive lärare utvärdera och följer upp sin undervisning och elevernas resultat. Rektorerna läser och återkopplar till respektive lärare. På enhetsnivå skrivs kvalitetsrapport som skickas in till grundskolechef som i sin tur sammanställer enheternas rapporter i en skolformsrapport och sedan redovisar för nämnden. Förvaltningschefen menar att det har saknats ett förvaltningsperspektiv och under innevarande arbetar en utvecklingsledare med kvalitetsarbetet på förvaltningsövergripande nivå.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Redovisning till nämnden sker alltså årligen av respektive skolformschef. Kontinuerligt under året redovisas också resultaten av arbetet utifrån olika fokusområden.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden bör stärka sin styrning av grundskolan både vad gäller ansvaret för resursfördelningen och det systematiska kvalitetsarbetet.

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

- ska fördela resurser till grundskolan efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8b § SkolL)
- ska tillse att elevhälsans omfattning är sådan att det finns reell tillgång till alla insatser och att den främst kan vara förebyggande och hälsofrämjande. (2 kap. 25 § 1 och 2 st. SkolL)
- i sin ekonomiska planering bör analysera och beakta konsekvenserna av förändringar i statsbidragssystemet. Det gäller både statsbidrag förmedlade genom Skolverket och statsbidrag för nyanlända genom Migrationsverket.
- bör stärka sin styrning över grundskolan genom att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på så sätt att av enheterna och huvudmannen identifierade utvecklingsområden särskilt väljs ut för prioriterade utvärderingar och insatser. (Se 4 kap. 5 och 7 §§ SkolL samt Allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet SKOLFS 2012:98)

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2 Bakgrund

Vi har av Vetlanda 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 2018.

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 under de senaste åren översiktligt redovisas.

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?
  - Finns dokumenterade processer och rutiner för hur elevresultat ska följas?
  - Hur ofta och på vilka sätt sker återrapportering av elevresultaten till nämnden?
  - Vidtas nödvändiga åtgärder om det finns brister i verksamheten?

Granskningen avser grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

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

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller

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

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom studium av relevanta dokument och intervjuer med barn- och utbildningsnämndens presidium, förvaltningschef, urval av rektorer, urval av lärare, elevhälsochef och representanter för elevhälsan. Skriftlig kommunikation har också förts med förvaltningens utvecklingsledare.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef och utvecklingsledare.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3 Resultat av granskningen

3.1 Kunskapsresultat

Nedan följer en presentation av ett urval av mått över kunskapsresultat i grundskolan. Jämförelse görs på aggregerad nivå mellan år och med till exempel riket län och likande kommuner. Det är viktigt att beakta att när jämförelser görs mellan åren är det olika elevgrupp man jämför. 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 3

Elever i årskurs 3 som deltagit i och klarat alla delprov i matematik. (%)	2016	2017
Vetlanda kommun	68 %	65 %
Riket	68 %	67 %

Kolada, SKL och Vetlanda kommun

Elever i årskurs 3 som deltagit i och klarat alla delprov i svenska och svenska som andraspråk	2016	2017
Vetlanda kommun	74 %	73 %
Riket	77 %	76 %

Kolada, SKL, och Vetlanda kommun

Vi ser i tabellerna ovan att resultaten har blivit något sämre under åren, men att måluppfyllelsen i Vetlanda kommun är i paritet med snittet i riket.

3.1.2 Årskurs 6

Tabellen nedan visar andel elever (%) som har uppnått kunskapskraven (A-E) i alla ämnen, som har 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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Elever i årskurs 6 som uppnått kunskapskraven i alla ämnen.	2016	2017	2018
Vetlanda kommun[1]	82,7 / 89,2	71,3 / 76,4	i.u. / 77,0
Jönköpings län[2]	80,5 / 84,4	77,4 / 81,0	i.u.
Riket[3]	79,2 / 82,9	77,7 / 81,1	i.u.

Siris, Skolverket och Vetlanda kommun 2018

Från att 2016 har legat över snittet i länet och riket uppnådde en mindre andel av eleverna i Vetlanda kommun kunskapskraven i alla ämnen 2017, och därmed hamnade resultaten en bit under snittet i länet och riket.

3.1.3 Årskurs 9

I jämförelse med rikets alla 290 kommuner placeras sig Vetlanda kommun bland de 50 procent av kommunerna i mitten av skalan. Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2016/2017 i Vetlandas kommunala skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever[4] och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Vetlanda	333 / 301	206,9 / 217,5	69,4 % / 75,1 %	77,5 % / 83,7 %
- Landsbro skola	89 / i.u.	218,7 / 220,9	66,3 % / 68,2 %	76,4 % / 78,8 %
- Mogärdeskolan	88 / i.u.	225,4 / 237,8	80,7 % / 87,7 %	86,4 % / 92,6 %
- Withalaskolan	156 / 135	189,7 / 203,2	64,7 % / 71,9 %	73,1 % / 81,5 %
Liknande kommuner[5]		211,4 / 222,9	70,7 % / 77,4 %	79,6 % / 86,6 %
Kommungrupp[6]		204,2 / 220,7	66,8 % / 76,1 %	75,3 % / 84,7 %
Riket[7]		223,5 / 234,4	74,1 % / 80,2 %	82,5 % / 88,7 %

Siris, Skolverket och Kolada, SKL

[1] Kommunal huvudman
[2] Samtliga huvudmän
[3] Samtliga huvudmän
[4] Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.
[5] Liknande kommuner – grundskola: Höganäs, Katrineholm, Mjölby, Nässjö, Ronneby, Timrå och Ulricehamn
[6] Landsbygdskommun ej nära större stad
[7] Samtliga huvudmän

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Av tabellen framgår att måluppfyllelsen i Vetlanda är något under snittet för nästan samtliga mått i jämförelse med liknande kommuner, kommungrupp och rike. Enligt SKL:s beräkningar av resultaten i förhållande till kommunens socioekonomiska struktur framgår att de faktiska resultaten är lägre än de modellberäknade. I förhållande till rikets alla 290 kommuner placerar sig Vetlanda kommun bland de 25 procent med störts negativ avvikelse vad gäller meritvärde och behörighet till yrkesprogram. Sammanfattningsvis kan dock sägas att kommunens resultat i relation till samtliga kommuners har blivit bättre sedan 2015.

Vi ser också att resultaten skiljer sig åt mellan de tre högstadieskolorna. Andelen av eleverna som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen är närmare 20 procentenheter högre på Mogärdeskolan än Landsbro skola.

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2017/2018 i Vetlandas kommunala skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever[8] och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Andel som uppnått kunskapskraven i alla ämnen	Behöriga till yrkesprogram
Vetlanda	314 / 286	215,6 / 223,9	73,0 % / 79,0 %	82,0 % / 88,0 %
- Landsbro skola	111 / 98	210,4 / 220,8	70,0 % / 79,6 %	83,0 % / 92,0 %
- Mogärdeskolan	60 / 58	214,7 / 218,2	73,0 % / 74,1 %	87,0 % / 88,0 %
- Withalaskolan	143 / 130	220,2 / 229,4	76,0 % / 80,0 %	79,0 % / 84,0 %

Vetlanda kommun[9]

Andelen nyanlända är högst på Landsbro skola och lägst på Mogärdeskolan. Skillnaden mellan resultat inklusive nyanlända respektive exklusive nyanlända är också störst vid Landsbro skola. Withalaskolan har högst genomsnittligt meritvärde, men betydligt lägre andel elever som är behöriga till gymnasieskolan jämfört med både Landsbro skola och Mogärdeskolan. Förvaltningen har inte analyserat skillnaderna.

Överlag är måluppfyllelsen högre i Vetlanda kommun efter läsåret 2018 än 2017.[10] Skillnaderna i måluppfyllelse är dock påtaglig mellan de två senaste läsåren per skolenhet. Måluppfyllelsen är betydligt högre vid Landsbro vad gäller måtten uppnått kunskapskraven i alla ämnen och behörighet till gymnasieskolan. Detsamma är situationen vid Withalaskolan, där även betygsgenomsnittet har ökat. Resultaten vid Mogärdeskolan har dock sjunkit. Orsaken till detta har inte analyserats av förvaltningen.

[8] Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.
[9] Uppgifter bygger på den statistik som finns tillgänglig i kommunens administrativa system.
[10] Exklusive nyanlända och elever med okänd bakgrund.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.2 Resurser och resursfördelning

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas” enligt skollagen 1 kap. 9 §. Detta betyder att eleverna ska ges förutsättningar att nå så långt som möjligt och att de elever som av olika skäl har det svårt att nå målen i skolan, till exempel av socioekonomiska skäl eller för att de har ett annat modersmål än svenska, ska kompenseras. Likvärdig utbildning handlar alltså inte om att resurserna ska fördelas lika, utan att ”hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov”. (Lgr11, p1) Detta är skolans kompensatoriska uppdrag. Sedan den 1 juli 2014 ska kommuner enligt 2 kap. 8 a § SkolL ”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 Vetlanda kommun år 2017 var 101 735 kronor. Nedan görs en jämförelse med genomsnittligt kostnad i kommungruppen (landsbygdskommun ej nära större stad) och för rikets samtliga huvudmän.

2017	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Under-visn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elev-hälsa	Övr.[11]
Vetlanda	101 735	14 902	66 889	6 190	4 573	2 405	6 776
Kommungrp.	119 150	17 275	66 804	7 487	4 156	3 516	19 912
Riket	109 314	17 966	60 571	6 311	4 461	3 315	16 690

Kolada, SKL

Kostnaden per elev i grundskolan är förhållandevis låg, drygt 17 000 kronor lägre än snittet i kommungruppen. Främst handlar det om låga övriga kostnader och kostnader för lokaler och inventarier, men även kostnader för elevhälsan ligger betydligt under snittet i kommungrupp och rike. Vi kan dock se att kostnaderna för undervisning ligger något över snittet i kommungruppen och betydlig över snittet i riket.

Förvaltningen bedömer att inrapporterade uppgifter, till exempel av övriga kostnaderna, är korrekta. Tjänstepersoner framför dock att uppgifterna kan behöva analyseras.

Resurser till skolenheterna i Vetlanda kommun fördelas primärt utifrån antal elever. Barn- och utbildningsnämnden beslutade utifrån en tjänsteskrivelse från förvaltningen att från och med budgetåret 2016 införa en resursfördelningsmodell som schablonmässigt tar hänsyn till socioekonomiska faktorer. De faktorer som påverkar den socioekonomiska resursen är: föräldrars utbildningsbakgrund, migrationsbakgrund

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

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

(elever födda utomlands, vilkas föräldrar också är födda utomlands, samt invandrad under de senaste sex åren) respektive förekomst av försörjningsstöd i elevens familj. Störst vikt läggs vid föräldrars utbildningsbakgrund, därefter migrationsbakgrund och slutligen försörjningsstöd. Av den totala grundskolebudgeten på drygt 141 mnkr fördelas närmare 15 mnkr utifrån socioekonomiska faktorer. Omfördelningen i praktiken blir dock per skolenhet tämligen begränsad. Den enhet som erhåller högst socioekonomiskt tillägg är Mogärdeskolan 0-6 som erhåller drygt 316 tkr extra. Den skola som får lämna ifrån sig mest pengar är Tomaslundskolan som får en minskad budget med drygt 195 tkr.

Rektorer med en hög andel elever med annat modersmål än svenska, på någon så hög som 80 procent av en ny årskull, menar att befintlig resursfördelningsmodell inte tar hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. De menar att modellen måste göras om så att hänsyn till dessa elever kan tas.

Överlag finns en frustration över att skolan i så hög grad finansieras genom statsbidrag. Rektorerna menar att det skapar svårigheter i den ekonomiska planeringen och för att skapa en långsiktig och effektiv organisation. De menar vidare att de kommunala resurserna inte räcker till för att möta behoven när statsbidragen minskar. Bara för att en elev får uppehållstillstånd upphör inte behoven av särskilda insatser. Förvaltningschefen delar rektorernas frustration kring statsbidragen. Hon ifrågasätter deras ändamålsenlighet och menar att kommunen bör överväga att, i alla fall till viss del, bortse från dem.

Vidare fördelas 1,2 mnkr till tre småskoleenheter: Björkö skola, Kvillsfors skola och Ramkvilla skola. Björkö och Ramkvilla skola kompenseras också med motsvarande sammanlagt 143 tkr för konsekvenserna av den socioekonomiska resursfördelningen.

Vissa skolor får tillskott för administration och det beror på att skolornas administrativa personal organisatorisk tillhör ett begränsat antal skolenheter, även om personalen stödjer alla. Högstadieskolorna får vidare resurser för att täcka kostnader för skolbibliotek och studie- och yrkesvägledning.

Innan resurserna fördelas per elev tas också medel för särskilda insatser/oförutsedda behov, elevhälsa och flerspråkighet (Navet) bort. Grundskolechefen har en budget om tre mnkr som vederbörande fördelar efter att rektorerna inkommit med äskanden. Det kan handla om att en enhets kostnader inte kan hållas inom ram av olika skäl till exempel på grund av särskilt stora kostnader för att möta elevers särskilda behov.

Elevhälsans resurser vad gäller kurator och skolsköterska, fördelas ut på enheterna efter beslut av elevhälsochefen. Utgångspunkten för fördelningen är elevantalet. Övriga insatser inom elevhälsan fördelas efter behov genom avrop hos elevhälsan.[12]

Den enhet som ansvarar för mottagning av nyanlända, modersmål och studiehandledning på modersmål kallas Navet. Rektorerna meddelar enheten sina behov. Det görs ingen ekonomisk transaktion mellan respektive skolenhet och Navet utifrån beställning.

[12] Se vidare nedan under rubriken Särskilt stöd

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

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 obehövligt”. 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 kan ha svårt att uppnå kunskapskraven och därför behöver särskilt stöd. Elever med diagnoser behöver inte automatiskt komma i 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 måste 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, inför Skolinspektionens regelbundna tillsyn, tillfrågades eleverna i årskurs fem och årskurs nio om anpassning efter elevens behov, studiero och trygghet.[13] Siffrorna i kolumnerna visar medelvärdet på svaren i Vetlanda i jämförelse med snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	8,7 / 8,6	7,9 / 7,4
Skolarbetet är för svårt för mig	7,2 / 7,4	6,5 / 6,4
I min skola finns det extrauppgifter för de som hinner och vill ha det.	8,6 / 8,5	7,5 / 7,3

[13] 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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Studiero	Årskurs 5	Årskurs 9
Jag har studiero på lektionerna.	6,6 / 6,3	6,2 / 5,6
Jag känner mig trygg i skolan.	8,7 / 8,3	8,5 / 7,7

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 9 våren 2017, Skolinspektionen

Elevernas svar i enkäten är i flera fall något mer positiva än snittet i enkätomgången. Särskilt eleverna i årskurs 9 ger mer positiva svar. Den fråga där elever, både i Vetlanda och i enkätomgångens skolenheter, ger minst positivt svar handlar om studiero i klassrummet.

Av lärarna i grundskolan instämmer 83 procent i påståendet att de ”har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det”[14]. Resterande lärare svarade att påståendet stämmer ganska dåligt. Tre av fyra lärare tycker att utredningar görs snabbt om det framkommer att en elev har behov av särskilt stöd, resterande tycker inte det.

Vårdnadshavarna är mer kritiska; 40 procent tyckte inte att det utreddes snabbt och en tredjedel tyckte inte att deras barn får det stöd som han/hon behöver. Ett par respondenter menar att en förklaring till att så många inte tycker att det får det stöd som de behöver kan vara att det brister i stöd utanför det pedagogiska. Många barn behöver idag ett omfattande stöd som är av medicinsk karaktär. Även elevhälsans representanter framför att väntetiden för åtgärder från barn- och ungdomspsykiatrins sida är mycket lång.

Barn- och utbildningsnämnden har beslutat att som ett moment i den interna kontrollen kontrollera ”att enheten har rutiner för att uppmärksamma behov av stödinsatser […]” och ”att extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram finns när elever har rätt till det, samt hur stödinsatserna, extra anpassningarna och särskilt stöd är dokumenterade”. I kontrollen, som genomfördes genom enkät till rektorer respektive stickprov redovisades för nämnden 2018-03-27, konstaterades inga brister.

I intervjuer framgår att elever i behov av särskilt stöd får det, men att det kanske inte sker i den form eller den omfattning som skulle behövas. Vilket framgick ovan behöver också flera elever stöd som ligger utanför det som regleras i skollagen. Det kan handla om både socialt och medicinskt stöd. Elevhälsochefen informerar om att det finns ett strukturerat samarbete med socialtjänsten. Det finns rutiner för tidiga insatser. Socialtjänsten får också medel för att motverka barn och ungas psykiska ohälsa. Samarbetet skulle kunna utvecklas ännu mer, till exempel genom att socialtjänsten ökar sin närvaro i skolan, enligt elevhälsochefen. Hon framför vidare att det har funnits ett samarbete med regionens habilitering och barn- och ungdomspsykiatri, men att detta har sagts upp av regionen då motsvarande samarbete inte fanns med andra kommuner i länet, enligt elevhälsochefen.

Elevhälsan i Vetlanda kommun är primärt centralt organiserad under en verksamhetschef för Resurscentrum för elevhälsa. Undantaget är på enheterna anställda speciallärare och specialpedagoger. Inom kort kommer även kuratorerna att organisatoriskt tillhöra skolenheterna. På central nivå finns logoped, rörligt team med

[14] Med instämmer avser jag de som har svarat att påståendet stämmer helt och hållet eller stämmer ganska bra.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

två specialpedagoger samt skoldatatek, som både tillhandahåller digital hårdvara, mjukvara och kompetensutveckling. Presidiet menar att de digitala förutsättningarna är goda och likvärdiga i kommunen. Alla elever har tillgång till egen dator.

På skolorna finns det tillgång till elevhälsa i varierande grad. På mindre enheter finns tillgång till kurator och skolsköterska en gång i veckan, medan de på andra enheter är närvarande varje dag. Det råder stor brist på psykologer. Rektor kan begära att psykolog deltar per telefon vid elevhälsoteam, men det är inte det normala, enligt elevhälsans representanter. Förvaltningschefen menar att kommunen kanske måste prova andra vägar för att kunna rekrytera, till exempel göra en större satsning och anställa flera på en gång för att utgöra en attraktiv arbetsplats där medarbetare inom yrkeskategorin får flera kolleger. På de flesta enheter, men inte alla, finns det tillgång till specialpedagogisk kompetens i form av specialpedagog eller speciallärare. När det saknas speciallärare får specialpedagogen arbeta åtgärdande. Det finns ekonomiska resurser, men inte tillgänglig kompetens att rekrytera. I intervjuer framgår att elevhälsan inte främst är förebyggande och främjade. Den psykologiska insatsen upplevs i hög grad som åtgärdande och på vissa enheter även den medicinska. Även kurator menar att det är svårt att hinna med det förebyggande och hälsofrämjande arbetet; rektorerna instämmer.

För barn- och elevhälsan finns en kommunalt fastställd riktlinje som syftar till att fungera som ”stöd för förskolechefer, rektor och övrig personal i det dagliga” hälsoarbetet. Förutom att beskriva de författningar som styr elevhälsa och hur elevhälsan i Vetlanda kommun är organiserad, till exempel vilka centrala insatser som finns till stöd för respektive elev/enhet utifrån behov, finns bland annat olika flödesschema per skolform för stödinsats.

Vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn hösten 2017 konstaterades att huvudmannen inte uppfyllde kraven på att erbjuda studiehandledning på modersmål till elever som behöver det. Studiehandledning erbjuds, men inte i ”alla språk som det finns behov av”.[15] I intervjuer framgår att de flesta elever får studiehandledning på modersmålet. Det finns dock elever som talar ett språk i vilket det inte finns tillgänglig kompetens. Både intervjuade rektorer och lärare menar att det finns förutsättningar att utveckla studiehandledningen. Det brister både vad gäller studiehandledares kompetens, insatsernas omfattning i tid och hur studiehandledningen bedrivs, till exempel att det i hög grad saknas samverkan mellan studiehandledare och ansvarig klasslärare eller ämneslärare. Fjärrundervisning har till viss del använts inom ämnet modersmål, men inte för studiehandledning. Förvaltningschefen informerar om att region Jönköping har tillsatt en projektledare som ska arbeta med att på regional nivå utveckla detta.

I kommunen finns ingen central resursskola eller central särskild undervisningsgrupp. Ordföranden framför att nämnden inte vill ha en resursskola, men att det kan finnas behov av särskilda undervisningsgrupper. På ett par enheter finns det särskilda undervisningsgrupper och de behövs, enligt rektor. Rektorerna menar att de bör föras en diskussion om att skapa en central särskild undervisningsgrupp med personal som har den särskilda kompetens som krävs.

[15] Skolinspektionens beslut 2018-02-14, dnr 43-2017:5955

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

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 huvudmanna- och enhetsnivå och bestå av planering, uppföljning och utveckling. Arbetet ska utgå från målen för verksamheten som formuleras i lag, förordningar och andra styrdokument. Fokus får alltså inte bara ligga på kunskapsmålen. Det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå ska bygga på verksamheternas kvalitetsarbete. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.

Vid Skolinspektionens senaste regelbundna tillsyn riktades ingen kritik mot huvudmannen vad gäller systematiskt kvalitetsarbete.

Barn- och utbildningsförvaltningen har tagit fram en ”Årsplanering för kvalitetsarbetet”, fastställd 2016-09-08. Kvalitetsarbetet utgår från tre fokusområden: samverkan, demokrati och värdegrund samt lärande och kunskaper. För att kunna skapa förutsättningar att fokusera på respektive område arbetar nämnden med frågorna under tre perioder: samverkan under vintern, demokrati och värdegrund under våren samt lärande och kunskap under sommaren. I dokumentet finns en ”analyskarta” uppdelad på skolformer samt fritidshem som ger exempel på analysinnehåll och aspekter att beakta.

Det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs med hjälp av den digitala plattformen Hypergene. Det har tagit något år att få systemet att fungera ändamålsenligt, men idag menar respondenterna, fungerar det, men använts lite olika beroende på enhet. Respektive lärare utvärderar och följer upp sin undervisning och elevernas resultat. Rektorerna läser och återkopplar till respektive lärare. På enhetsnivå skrivs kvalitetsrapport som skickas in till grundskolechef som sammanställer enheternas rapporter i en skolformsrapport som sedan redovisas för nämnden. Förvaltningschefen menar att det har saknats ett förvaltningsperspektiv och under innevarande år arbetar en utvecklingsledare med kvalitetsarbetet på förvaltningsövergripande nivå.

Redovisning till nämnden sker alltså årligen av respektive skolformschef. Kontinuerligt under året redovisas också resultaten av arbetet utifrån olika fokusområden. Se vidare tabell på omstående sida.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Fokusområden och årsplanering för utvärdering av nationella mål

	Förskola Mål och riktlinjer Lpfö 98/10	Grundskola, fritidshem, förskoleklass och grundsärskola Mål och riktlinjer Lgr 11/Lgrsä 11	Gymnasieskola, gymnasiesärskola Mål och riktlinjer Gy 11/GyS 13	Vuxenutbildning
A - Samverkan November - december	Förskola och hem Övergång och samverkan	Skola och hem Övergång och samverkan Skolan och omvärlden	Utbildningsval – arbete och samhällsliv	
B - Demokrati och värdegrund Mars - april	Normer och värden Barns inflytande Förskolechefens ansvar	Normer och värden Elevernas ansvar och inflytande Rektors ansvar	Normer och värden Elevernas ansvar och inflytande Rektors ansvar	
C - Lärande och kunskaper Juni - augusti	Utveckling och lärande Uppföljning, utvärdering och utveckling	Kunskaper Bedömning och betyg	Kunskaper Bedömning och betyg	
D - Läsårs-redovisning A+B+C Augusti - september	Förskolans läsårsredovisning	Skolans läsårsredovisning	Skolans läsårsredovisning	Skolans läsårsredovisning

Vetlanda kommun

En gång per år, under hösten, redovisar respektive rektor och annan personal sina resultat för de kontaktpolitiker som är utsedda för skola samt representant för förvaltningen, till exempel utvecklingsledare. Enligt rektorerna följs redovisningen av en diskussion. Kontaktpolitikerna återrapporterar sedan på nämnden vad som framkommit vid dessa dialoger.

Nämndens ordförande menar att kvalitetsarbetet ligger till grund för nämndens beslut i olika frågor. Han pekar till exempel på att nämnden begärt en särskild uppföljning av skillnader i studieresultat mellan pojkar och flickor. Om den politiska nivån vill få en fråga särskilt belyst riktas ett uppdrag till förvaltningen. Under andra halvan av innevarande mandatperioden har nog fokus för nämnden legat mer på lokalfrågor än andra målfrågor, enligt presidiet.

Rektorerna känner att nämnden har ett stort förtroende för dem. De upplever också att de får förutsättningar och ges möjlighet att ta ansvar för de frågor som åvilar dem enligt lag. Återkopplingen skulle dock kunna bli bättre från den politiska nivån både på det kvalitetsarbete som görs, men också på vad nämnden anser att fokus på ligga på i kvalitetsarbetet. Rektorerna är osäkra på hur informationen från enheterna filtreras genom grundskolechef och förvaltningschef. De menar att samverkan mellan enhet och politik skulle kunna utvecklas.

3.5 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att det finns brister i barn- och utbildningsnämndens styrning av grundskolan så att eleverna kan nå målen för utbildningen.

Nämnden avsätter resurser för grundskolan som jämte statsbidrag ger förutsättningar för att verksamheten (grundskolan) ska kunna bedrivas inom ram. Det är dock

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

angeläget att nämnden står beredd att tillskjuta resurser då statsbidrag från Migrationsverket och andra myndigheter minskar på grund av att elever får uppehållstillstånd eller nya politiska beslut.

Nämnden har ett resursfördelningssystem som beaktar socioekonomiska faktorer. I våra intervjuer framgår dock att modellen inte medför att resurser fördelas så att hänsyn tas till elevers olika förutsättningar behov. Det gäller främst att enheter med många elever med annat modersmål än svenska inte får de resurser som krävs för målen ska kunna uppnås. Resursfördelningssystemet bör alltså revideras.

Elever i behov av särskilt stöd får det, men inte alltid i den form, i den tid eller omfattning som vore ändamålsenligt. Vi kan bland annat se brister i hur studiehandledning på modersmål erbjuds. Ett tätare samarbete mellan ansvarig och studiehandledare är ett förbättringsområde. I vår granskning har vi också kunnat konstatera att elevhälsan inte främst är förebyggande eller hälsofrämjande eller att den kan arbeta samlat. Det råder också brist på psykologisk kompetens.

Vi ser positivt på att nämnden i sin interna kontroll har följt upp delar av arbetet med elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd.

I Vetlanda kommun bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete i enlighet med skollagens krav. Det finns en dokumenterad årsplanering som beskriver vad och när olika fokusområden ska följas upp. Det finns dock ingen dokumenterad processbeskrivning eller rutin för hur elevresultat ska följas upp på enhets- och huvudmannanivå. Befintlig årsplanering skulle därför kunna utvecklas så att den innehåller aktiviteter, ansvar och tid. På detta sätt skulle arbetet stärkas och vara tydligt för personal och ledare i organisationen. Vi bedömer vidare att huvudmannen bör ta ett större ansvar för att kvalitetsarbetet fokuserar på de områden som vid varje tillfälle bedöms vara särskilt angelägna att följa upp för en hög måluppfyllelse. Vi vill också påtala vikten av att nämnden inte bara nöjer sig med att få resultat presenterade för sig utan mer fokuserar på orsaker och åtgärder och sedan följer upp utvecklingen. Detta gäller till exempel elevernas studieresultat i allmänhet, men särskilt hur verksamheten bedriver sitt arbete för att studieresultaten för pojkar och elever med annat modersmål än svenska ska öka.

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

- ska fördela resurser till grundskolan efter elevernas olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8b § SkolL)
- ska tillse att elevhälsans omfattning är sådan att det finns reell tillgång till alla insatser och att den främst kan vara förebyggande och främjande. (2 kap. 25 § 1 och 2 st. SkolL)
- i sin ekonomiska planering bör analysera och beakta konsekvenserna av förändringar i statsbidragssystemet. Det gäller både statsbidrag förmedlade genom Skolverket och statsbidrag för nyanlända genom Migrationsverket.
- bör stärka sin styrning över grundskolan genom att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet på så sätt att av enheterna och huvudmannen identifierade utvecklingsområden särskilt väljs ut för prioriterade utvärderingar och insatser. (Se 4 kap. 5 och 7 §§ SkolL samt Allmänna råd Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet SKOLFS 2012:98)

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2018-09-25

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist

Ida Knutsson
Verksamhetsrevisor

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.

© 2018 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential