



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Lilla Edets kommun

KPMG AB

2023-12-07

Antal sidor 18



Lilla Edets kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-07

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Måluppfyllelse	6
3.2	Resurser	8
3.3	Särskilt stöd	11
3.4	Systematiskt kvalitetsarbete	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18

1 Sammanfattning

KPMG har av Lilla Edets kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om bildningsnämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna 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.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämndens styrning i allt väsentligt är ändamålsenlig så att elever i grundskola ska kunna nå målen för utbildningen. Vi ser dock brister som behöver åtgärdas.

Vår samlade bedömning bygger vi på att resurser fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov och att nämnden i allt väsentligt bedriver ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Vi bedömer att elever delvis får det särskilda stöd som de behöver. Insatserna motsvarar inte alltid elevernas behov eller kan inte ges i den omfattning som krävs. Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål.

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte beslutar om kommunens resursfördelning och påtalar vikten av att huvudmannens dokumenterade systematiska kvalitetsarbete fastställs av nämnden.

I det följande redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplade till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendationer
	• Ja • I allt väsentligt • Delvis • Nej	Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:
Revisionsfråga	Bedömning: Ja	Rekommendationer
Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?	Vi bedömer att Lilla Edets modell för resursfördelning, som både beaktar kvantitativa och kvalitativa faktorer, ger goda förutsättningar för fördelning efter elevers olika behov. Vi bedömer dock att nämndens styrning brister då tjänsteperson och inte huvudman beslutar om resursfördelningsmodell och fastställer budget per skolenhet	- besluta om resursfördelning. - säkerställa att kostnader redovisas på rätt kostnadsslag i enlighet med SCB:s föreskrifter.

Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Rekommendationer
Får elever i behov av särskilt stöd det stöd som de behöver?	Vi bedömer att det vidtas en rad åtgärder för att elever i behov av särskilt stöd ska ges förutsättningar att nå målen för grundskolan. Vi bedömer dock att insatserna inte alltid motsvarar behoven eller kan ges i den omfattning som bedöms krävas. Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål. Vi bedömer att det finns brister i elevhälsan då den psykologiska insatsen inte finns tillgänglig i samlad elevhälsa som främst arbetar främjande och förebyggande.	- säkerställa att det för eleverna finns elevhälsa som omfattas av psykologiska insatser och som främst är förebyggande och främjande. - säkerställa att elevers behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och att utredning och åtgärdsprogram uppfyller lagstiftarens krav, t. ex. vad gäller uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogram. - följa upp att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det och i den omfattning som behövs.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?	Vi bedömer att huvudmannen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete som omfattar kunskapsmålen och som analyserar orsaker och identifierar åtgärder att vidta. Särskilt stöd följs dock inte upp specifikt. Vi bedömer att det är en brist att indikatorn uppnått betygskriterierna i alla ämnen inte följs upp i de högre årskurserna.	- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp elevernas måluppfyllelse vad gäller uppnått betygskriterierna i alla ämnen.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Rekommendationer
Vidtas åtgärder om det finns brister i verksamheten?	Vi bedömer att åtgärder vidtas och följs upp. Det kompensatoriska uppdraget är betydande och har inte resulterat i högre måluppfyllelse, varför det är viktigt att arbetet fortsätter och utvecklas.	

2 Bakgrund

KPMG har av Lilla Edets kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om bildningsnämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna nå målen för utbildningen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Revisorerna konstaterar utifrån offentlig statistik att måluppfyllelsen vad gäller kunskapsresultaten i grundskolan inte är tillfredsställande. Nettokostnadsavvikelsen i Lilla Edets kommun är negativ och kostnaden per elev i kommunens grundskola understiger genomsnittskostnaden i riket. Revisorerna ser i sin risk- och väsentlighetsbedömning att brister i nämndens styrning får negativa konsekvenser på elevernas förutsättningar att nå målen och därmed på deras möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolan.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om nämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna 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 har omfattat följande revisionsfrågor:

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

Granskningen avgränsas till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 §,
- skollagen (2010:800) 2 kap 8 b §, 3 kap. 8 § 3 st., 4 kap. 3-7 §§
- skolförordningen (2011:185) 5 kap. 4 §, och
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- redovisning och studier av offentlig statistik vad gäller uppfyllelse av kunskapsmål och kostnader.



Lilla Edets kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-07

- dokumentstudier av Skolinspektionens skolenkät och interna styrdokument, protokoll, riktlinjer, rutiner, uppföljningar, kvalitetsarbete med mera.
- intervjuer har genomförts med bildningsnämndens ordförande och vice ordförande, sektorchef tillika skolchef, verksamhetschef grundskola, samtliga rektorer vid kommunens grundskolor samt urval av lärare och representanter för elevhälsan.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef och verksamhetschef.

3 Resultat av granskningen

3.1 Måluppfyllelse

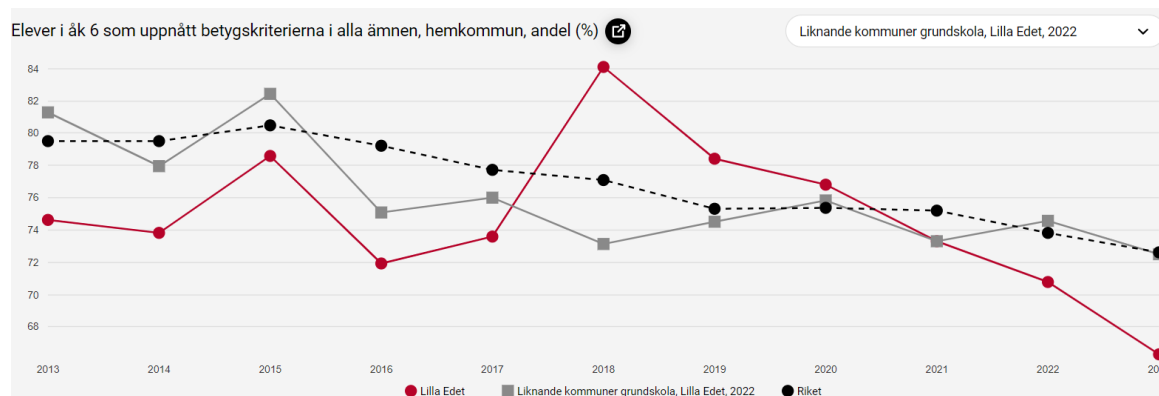
3.1.1 Årskurs 6

Tabellen nedan visar andel elever i årskurs 6 folkbokförda¹ i Lilla Edets kommun, som har uppnått betygskriterierna i alla ämnen. Måluppfyllelsen i Lilla Edets kommun jämförs med den genomsnittliga måluppfyllelsen i kommungruppen, mest lika kommuner och riket.

Uppnått betygskriterierna i alla ämnen åk 6	Andel (%) 2023
Lilla Edet	66,3 %
Kommungrupp ²	76,9 %
Mest lika kommuner	72,5 %
Riket	72,6 %

Kolada, SKR

Diagrammet nedan visar måluppfyllelsens utveckling under de senaste elva åren.



Kolada, SKR

Av tabell och diagram framgår att andelen av hemkommunens elever som uppnått betygskriterierna i alla ämnen har minskat sedan 2018 från 84,1 procent till 66,3 procent. Under de senaste tre åren har måluppfyllelsen i Lilla Edet också understigit genomsnittet i riket.

¹ Under de senaste åren har drygt 10 % av eleverna i förskoleklass och grundskola läst i fristående eller annan kommuns skola.

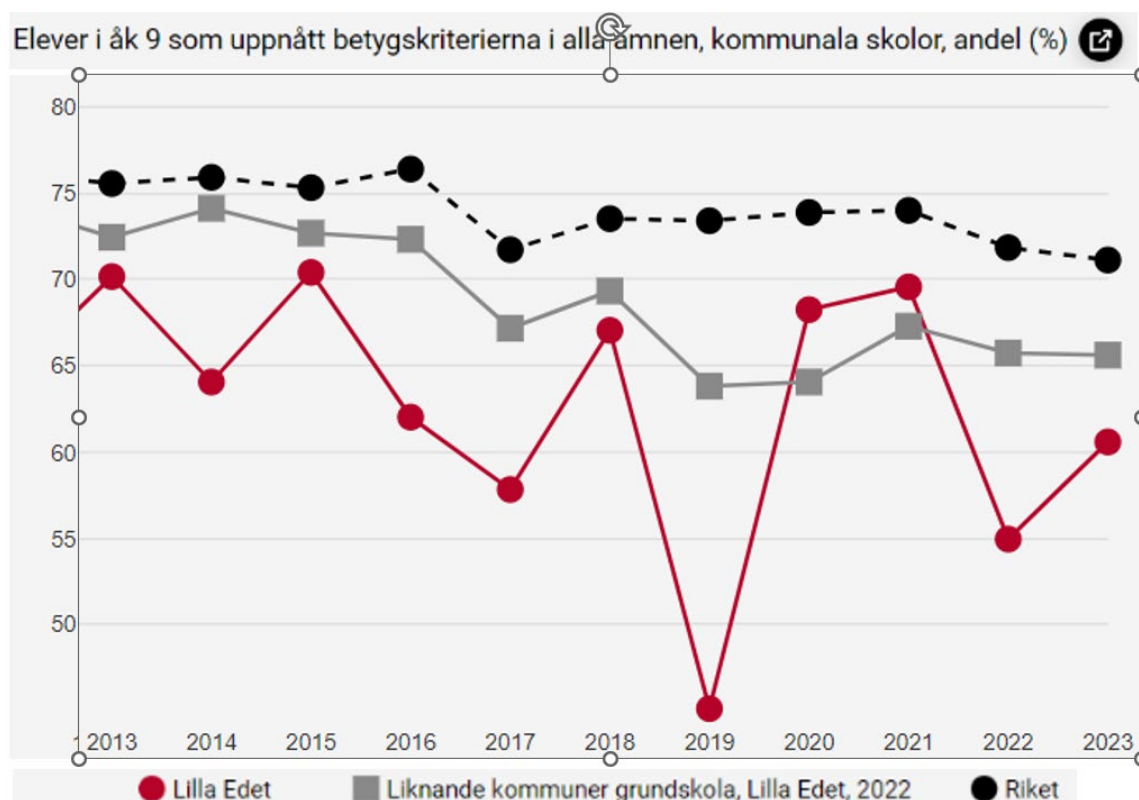
² Pendlingskommun nära storstad

3.1.2 Årskurs 9

Tabellen nedan visar andel elever i årskurs 9 som går i kommunal grundskola Lilla Edets kommun, som har uppnått betygskriterierna i alla ämnen. Måluppfyllelsen i Lilla Edets kommun jämförs med den genomsnittliga måluppfyllelsen i kommungruppen, mest lika kommuner och riket.

Uppnått betygskriterierna i alla ämnen, åk 9	Andel (%) 2023
Lilla Edet	60,6 %
Kommungrupp ³	76,2 %
Mest lika kommuner	65,6 %
Riket	71,1 %

Kolada, SKR



Kolada, SKR

Vi kan konstatera att måluppfyllelsen har varierat under de senaste elva åren från 45,1 procent 2019 till som högst 70,4 procent 2015. Vi ska dock vara medvetna om att

³ Pendlingskommun nära storstad

relevantalet 2022/2023 uppgick till 107 elever, vilket betyder att den genomsnittliga måluppfyllelsen varierar mer än i större populationer såsom i riket. Måluppfyllelsen har dock under hela tidsperioden legat under rikets genomsnitt. Vi ska dock ta i beaktande att den faktor som har störst inverkan på elevernas måluppfyllelse, föräldrarnas utbildningsbakgrund, är mer utmanande i Lilla Edet än i riket som helhet. Knappt hälften av föräldrarna i Lilla Edet har eftergymnasial utbildning att jämföra med rikets 60 procent. I intervjuer lyfter merparten av respondenterna upp kommunens socioekonomiska struktur som en förklaring till den låga måluppfyllelsen. Personal i skolan upplever inte att kulturen i samhället i kommunen stödjer vikten av en starkt skola och utbildning.

I tabellen nedan redovisas två andra mått på måluppfyllelse efter grundskolans slut: behörighet till yrkesprogram och meritvärde.

Måluppfyllelse 2023	Behöriga till yrkesprogram	Meritvärde
Lilla Edet	74,0 %	202,2
Kommungrupp ⁴	86,4 %	234,4
Mest lika kommuner	80,9 %	208,9
Riket	83,7 %	223,6

Kolada, SKR

Vi ser att även utifrån dessa mått ligger måluppfyllelsen lägre i Lilla Edets kommun. För läsåret 2021/2022 har Kolada också sammanställt måluppfyllelse med hänsyn tagen till kommunens socioekonomiska struktur. För samtliga de tre måtten ovan visar statistiken på en måluppfyllelse som understiger de modellberäknade värdena.⁵ Bildningsnämnden har i *Verksamhetsplan och budget 2023* prioriterat målet att "andelen elever med behörighet till gymnasieutbildning ska öka".⁶ Nämnden skriver i planen att tät uppföljning med redovisningskrav på vilka åtgärder som har vidtagits på individ-, grupp- och organisationsnivå ska göras. Andelen elever som blev behöriga till gymnasieskolan 2023 ökade med tio procentenheter från 64 till 74 procent.

3.2 Resurser

I Skolverkets statistik (Siris), som bygger på uppgifter som kommunerna lämnar till SCB, framgår att genomsnittskostnaden för en grundskoleelev i Lilla Edets kommun år 2022 var drygt 123 845 kronor, vilket var drygt 1 000 kronor högre än året dessförinnan.

⁴ Pendlingskommun nära storstad

⁵ För år 2023 finns ännu inga uppgifter. För år 2022 låg måluppfyllelse 12,4 procentenheter lägre än det modellberäknade värdet, behörighet till yrkesprogram 15,9 procentenheter lägre och genomsnittligt meritvärde 22,3 poäng lägre. För åren 2020 och 2021 var värdena mindre avvikande såväl positivt som negativt.

⁶ BIN 2023-01-24 § 10

Nedan görs en jämförelse med genomsnittlig kostnad i liknande kommuner, kommungrupp och för rikets samtliga huvudmän.

2022	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål-tider	Lärverktyg, utrum	Elevhälsa	Övr. ⁷
Lilla Edet	123 845	20 408	73 049	6 517	8 971	7 622	7 278
Liknande kommuner	121 338	17 995	70 207	7 374	6 309	4 374	15 079
Kommungrupp⁸	122 115	20 178	68 687	6 329	5 188	4 356	17 378
Riket	126 721	21 212	70 410	7 085	5 673	4 433	17 909

Källa: Kolada

Vi ser att den totala genomsnittskostnaden per elev i Lilla Edet översteg genomsnittet i liknande kommuner och kommungrupp, men understeg genomsnittskostnaden i riket. Kostnaderna för undervisning, lärverktyg och elevhälsa är högre i Lilla Edets kommun i förhållande till samtliga jämförelseobjekt. Övriga kostnader understiger hälften av jämförelseobjektens kostnader. I intervju med nämndens presidium och sektorledning framgår att uppgifternas korrekthet har ifrågasatts. Nämndens ordförande menar att en ny ekonom nu tittar på bokföringen för att säkerställa att kostnaderna bokförs på rätt kostnadsställe.

Nettokostnadsavvikelsen för grundskola F-9 uppgick 2022 till – 5,9 procent, vilket betyder att kostnadsläget är lägre än statistisk förväntat utifrån bland annat barn med utländsk bakgrund, skolstruktur och befolkningsutveckling. Även 2020 och 2021 var nettokostnadsavvikelsen negativ. Respondenterna menar att nämnden i huvudsak har resurser som möjliggör en god verksamhet och goda förutsättningar för rektor att ta sitt ansvar och för lärare att bedriva god undervisning. I samtliga intervjuer påtalas dock dels att mer resurser skulle öka möjligheterna att möta enskilda elevers behov av särskilt stöd, dels att de kommande åren kan bli svåra om stora nedskärningar behöver göras. Sektorchef framför att kraftigt ökade kostnader för bland annat gymnasieskola, lokaler och skolskjuts måste finansieras inom sektorns befintliga ram och för rektorernas del kommer det att betyda anpassningar av personalstyrkan.

Resurser ska enligt skollag fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Hur detta görs avgörs av kommunen. Bildningsnämnden beslutar om avsättning av resurser per verksamhet. Hur resurserna fördelas per grundskoleenhet avgörs av verksamhetschef efter dialog med skolenheternas rektorer.

⁷ I övrigt ingår allt som inte ingår i andra kostnadsslag. Det handlar t.ex. om studie- och yrkesvägledning och administration.

⁸ Pendlingskommun nära storstad

I Lilla Edet fördelas merparten av resurserna inom grundskolan ut på skolenheterna utifrån elevantal och årskurser, årskurserna 1-6 respektive 7-9.

En mindre del, totalt 1,5 mnkr, fördelas utifrån skolenheternas socioekonomiska struktur. Då kommunen bara har en högstadienhet avser strukturrenheten bara F-6-enheter. De faktorer som Lilla Edets kommun utgår ifrån är vårdnadshavarnas utbildningsnivå samt utländsk härkomst. I budget för 2023 riktades hela strukturrenheten till Fuxernaskolan. För elever med extraordinära stödbehov finns centrala medel i form av tilläggsbelopp att söka. Verksamhetschefen informerar om att fördelningen per skolenhet har motsvarat en fördelning utifrån elevantal. Verksamhetschef och rektor menar att tilläggsbeloppen skulle kunna fördelas utifrån elevantal med samma resultat, men med mindre administration. Det kan bli fallet i 2024 års resursfördelning.

Vid sidan av dessa medel finns resurser på central nivå, som fullt ut finansierar kostnader för:

- lokaler
- elevhälsa
- skolbibliotekarier
- studiehandledning på modersmål
- simundervisning

Resurser för utökning av skolledarresurs och extra kurator har också riktats mot kommunens högstadienhet. Den sistnämnda är delvis finansierad genom statsbidrag. Vid sidan av detta statsbidrag finns även andra statsbidrag som är fördelade på enheterna. Rektorerna menar att statsbidrag inte bara är av godo. De kan försvåra långsiktig planering och driva kommunens kostnader när de försvinner. Skolchefen påstår att det särskilt under covid 2022 kom mycket pengar genom statsbidrag.

Samtliga rektorer bedömer att befintlig resursfördelningsmodell fungerar väl. Den är transparent. Rektorerna anger att dialogen mellan rektorerna och med verksamhetschefen är god och att grundskolans ledningsgrupp tar ett gemensamt ansvar för verksamheten. Skulle en skolenhet hamna i ett prekärt läge och behöva anställa personal utanför enhetens ram löses detta gemensamt, enligt rektorerna. Merparten av rektorerna bedömer också att de har förutsättningar att på sin enhet fördela resurser efter elevers behov. Förutsättningarna är dock inte lika goda vid den minsta skolenheten där tjänsterna fylls med grunduppdraget.

3.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att resurser till skolenheterna fördelas med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov. Vi bedömer dock att nämndens styrning brister då tjänsteperson och inte huvudman beslutar om resursfördelningsmodell och fastställer budget per skolenhet.

Vi bedömer att Lilla Edets modell för resursfördelning, som både beaktar kvantitativa och kvalitativa faktorer, ger goda förutsättningar för fördelning efter elevers olika behov.

Vad gäller tilldelning av resurser till nämnden vill vi särskilt påtala kommunens uppdrag att sträva efter att uppväga skillnader som beror på elevernas förutsättningar. Analyser i det systematiska kvalitetsarbetet är ur detta perspektiv ett viktigt underlag i budgetarbetet.

Utifrån statistiken, kostnader per kostnadsslag, bedömer vi att det finns risk för att kostnader är felaktigt bokförda. Brister i redovisningen kan påverka kostnadsanalysens resultat och inte minst kostnadsjämförelser med kommuner och andra jämförelseobjekt.

3.3 Särskilt stöd

Elever i grundskolan ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Förutom ledning och stimulans kan elever behöva extra anpassningar eller särskilt stöd för att nå målen. Om särskilt stöd regleras särskilt i skollagen vad gäller till exempel utredning, beslut och uppföljning. Beslut om särskilt stöd fattas av rektor.

Lilla Edets kommun har inga interna styrdokument som reglerar särskilt stöd. Verksamhetschef grundskola menar att Skolverkets allmänna råd och övriga stödmaterial på hemsidan är tillräckliga. På kommunens intranät finns dock en text som förtydligar arbetet med särskilt stöd. Det gäller arbetets gång vid ett elevärende, utredning om särskilt stöd samt beslut om särskilt stöd i skolan. Från texten finns också länkar till stödmaterial vid pedagogisk kartläggning samt mallar till utredning och beslut.

Huvudmannen säkerställer, genom verksamhetschefen, i dialog med rektorerna att enheterna har tillräckliga resurser och att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd fungerar på enheterna. Även kommunens klagomålshantering är en del i huvudmannens kontroll för att "fånga upp eventuella brister", enligt verksamhetschefen.

I skolenkäten, som genomförs hos varje huvudman vartannat år, tillfrågades alla elever i årskurs fem och årskurs åtta om stöd.⁹ Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Lilla Edets kommuns kommunala skolor och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Stöd	Årskurs 5	Årskurs 8
Tycker du att du får den hjälp du behöver från skolan för att klara skolarbetet?	6,8 / 7,3	5,1 / 5,9
Hur ofta får du den hjälp du behöver under lektionerna?	7,3 / 7,5	6,6 / 6,7

Skolenkäten för elever i årskurs 5 respektive årskurs 8 våren 2023, Skolinspektionen

Av uppgifterna ovan kan vi se att eleverna i årskurs 5 och årskurs 8 ställer sig mer negativa i jämförelse med genomsnittet i enkätomgången till frågor om stöd.

⁹ Medelvärde och indexvärde hamnar på en skala mellan 0-10, där 10 innebär att respondenterna anger att påståendet "stämmer helt och hållet" och 0 att påstående inte alls stämmer, däremellan finns alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt".

Skolenkäten besvaras också av undervisande lärare. I tabellen nedan redovisas resultatet för frågor om anpassning efter elevens behov, särskilt stöd och elevhälsa. Den första siffran i kolumnen anger genomsnittet i Lilla Edets kommun och den andra siffran genomsnittet i enkätomgången.

Stöd, särskilt stöd och elevhälsa	Undervisande lärare
Hur ofta upplever du att alla elever får den hjälp de behöver på dina lektioner?	6,8 / 6,9
Tycker du att alla dina elever får det stöd från skolan som behövs för att klara skolarbetet?	5,4 / 5,9
Tycker du att extra anpassningar ges skyndsamt till de elever som riskerar att inte klara skolarbetet?	6,0 / 6,4
Tycker du att skolan utreder behovet av särskilt stöd skyndsamt när extra anpassningar inte är tillräckliga?	5,4 / 5,7
Tycker du att skolan ger stöd i enlighet med de behov som utredningar om särskilt stöd visar?	5,7 / 5,9
Hur tycker du att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete fungerar?	5,9 / 6,5
Hur uppfattar du möjligheterna för er lärare att få stöd från elevhälsan om det skulle behövas?	6,2 / 6,9

Skolenkäten för undervisande lärare våren 2023, Skolinspektionen

Av skolenkäten framgår att undervisande lärare i Lilla Edets kommun ställer sig mer negativa till frågor om anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa i jämförelse med snittet för enkätomgången. På frågor om särskilt stöd väljer ungefär hälften av lärarna något av de positiva svarsalternativen och hälften något av de negativa svarsalternativen. Elva procent av lärarna tycker inte att påståendet om skyndsamt utredning stämmer alls.

Intervjuade rektorer menar att det vidtas en rad åtgärder för att möta elevernas behov av särskilt stöd, dessförinnan har elevernas behov också mötts genom extra anpassningar. På ett par skolenheter finns det särskild undervisningsgrupp för elever vars behov inte kan mötas inom ram för den ordinarie undervisningsgruppen. I dessa grupper arbetar både lärare och resurspersoner. På högstadieskolan finns också studiotek för elever som under kortare tid behöver undervisning i en annan lärmiljö eller extra undervisning. Rektorerna bedömer att elever som har svårt att nå betygskriterierna i hög grad får det särskilda stöd som de behöver. Det är däremot svårare att möta elever som har sociala problem med rätt insatser. Viss samverkan sker med socialtjänsten, enligt elevhälsans representanter. Samverkan kring det förebyggande och främjande arbetet skulle dock kunna utvecklas. Enligt uppgift pågår ett arbete med att stärka samverkan kring elever med problematisk skolfrånvaro.

Att lärarna svarar förhållandevis negativt på skolenkäten har rektorer och lärare inget självklart svar på. Det kan handla om att personalen ställer höga krav på sig själva och är inte nöjda förrän alla elever har uppnått målen. En bild som också delas av verksamhetschefen. En annan förklaring är att rektorerna och lärarna inte har samma syn på vilka åtgärder som behöver vidtas. Det finns lärare som helst ser att andra personer än de själva tar ansvar för särskilt stöd. Därför måste fokus på undervisningens kvalitet stärkas, enligt rektorerna. Skolchefen påpekar att insatser inom extra anpassningar måste uttömmas först, innan särskilt stöd blir aktuellt. En lärare menar att risken snarare är tvärtom, det vill säga att lärarna håller i för länge med extra anpassningar utan att det ger resultat. Att utredningar drar ut på tiden kan bero på att specialpedagogtjänst är vakant eller arbetsanhopning, men också på att det tar tid att göra en ordentlig utredning.

I intervju menar lärare att alla elever inte får det särskilda stöd som de skulle behöva. Insatserna behöver prioriteras hela tiden. I hög grad handlar det om stödsatser från specialpedagoger. Tysta elever och elever som behöver mycket tid på sig för att lösa sina uppgifter riskerar att inte få det stöd som de skulle behöva, framför ett par lärare. Även elever med utländsk bakgrund får inte det stöd som de behöver. Lärarna menar att det brister både vad gäller studiehandledning på modersmål och svenska som andraspråk. Studiehandledning kan erbjudas många elever, men omfattningen på insatsen motsvarar inte de behov som flera elever har, enligt intervjuade lärare. Verksamhetschefen framför att studiehandledning på modersmål erbjuds i sju språk¹⁰ med 2 timmar i veckan per elev. Utökad tid kan erbjudas om behov finns, enligt verksamhetschef. Under höstterminen har dock studiehandledning inte kunnat erbjudas i ett fåtal språk, men rekrytering av personal pågår.

I Lilla Edets kommun är elevhälsan i huvudsak lokalt organiserad under rektor. Skolsköterskorna har dock sin organisatoriska placering på sektornivå. Skolläkare och psykolog anlitas genom avrop från externa aktörer. Merparten av respondenterna menar att tillgången till elevhälsa är god vid kommunens skolenheter. När det uppstår vakanser, och det gör det kontinuerligt, försvåras dock arbetet eftersom befintlig personal då får större uppdrag att ansvara för. Vid sidan av personal inom elevhälsan finns också andra insatser, primärt vid högstadieskolan. Det handlar bland annat om socialpedagog, ungdomscoach och skolhundspedagog. På F-6-enheterna efterfrågas logoped. Antalet elever med språkstörningar upplevs ha ökat markant, enligt en respondent. Flera av resurspersonerna i skolan är unga har liten erfarenhet av att arbeta med barn och unga i behov av stöd och kan därför inte fullt ut möta elevernas behov, vilket påverkar förutsättningarna för hög måluppfyllelse, enligt några respondenter.

Efter regelbunden tillsyn 2020 fann Skolinspektionen att huvudmannen brast vad gällde att det på alla skolenheter ska finnas tillgång till elevhälsans alla professioner och att de "företrädesvis arbetar förebyggande och hälsofrämjande".¹¹ Utifrån Lilla Edets svar till Skolinspektionen bedömdes bristen vara åtgärdad.¹² I intervjuer framgår att det finns tillgång till psykolog, men att psykologen inte medverkar i en samlad elevhälsa i det

¹⁰ arabiska, persiska, polska, ryska, somaliska, spanska och ukrainska

¹¹ Skolinspektionen (2020-01-23) Dnr SI 2019:8181

¹² Skolinspektionen (2020-05-28) Dnr SI 2019:8181

vardagliga arbetet på skolenheterna. Om rektor bedömer att psykolog behövs för handledning kan det avropas. I det främjande och förebyggande arbetet på skolenheterna finns ingen psykolog, enligt flera respondenter. Vad gäller det främjande och förebyggande arbetet överlag bedrivs ett sådant, men flera respondenter menar att det åtgärdande arbetet fortfarande tar störst plats.

Rektorerna har en något divergerande bild av huvudmannens styrning och sektorns ledning av arbetet för att komma tillrätta med den låga måluppfyllelsen. Rektorerna upplever sig ha ett mycket stort "friutrymme" att leda arbetet på sina respektive skolenheter. Huvudmannen måste tydliggöra rektors uppdrag för att säkra en likvärdig utbildning i kommunen, menar en rektor, medan andra upplever att det är tydligt, från både huvudman och sektor, vad uppdraget är samtidigt som "friutrymmet" finns kvar.

3.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att elever i behov av särskilt stöd delvis får det stöd som de behöver

Vi bedömer att det vidtas en rad åtgärder för att elever i behov av särskilt stöd ska ges förutsättningar att nå målen för grundskolan. Vi bedömer dock att insatserna inte alltid motsvarar behoven eller kan ges i den omfattning som bedöms krävas. Det gäller särskilt undervisning och stöd till elever med annat modersmål än svenska, till exempel studiehandledning på modersmål. Det är inte heller säkerställt att elever med social problematik får det särskilda stöd som de behöver. Vi ser inte att huvudmannen särskilt har följt upp särskilt stöd, vilket vi bedömer är en brist.

Vi bedömer att det finns brister i elevhälsan då den psykologiska insatsen inte finns tillgänglig i samlad elevhälsa som främst arbetar främjande och förebyggande.

3.4 Systematiskt kvalitetsarbete

Lärarna anger att de strukturerat och kontinuerligt följer upp elevernas kunskapsutveckling. Strukturen har också blivit tydligare under senare år. På ett par skolenheter arbetar elevhälsa och lärare efter en struktur med rullande fokusveckor, där fokus riktas på en årskurs i taget. Elevhälsans representanter gör observationer i klassrummen och lärarna bedömer elevernas kunskap genom färgmarkeringar, grönt, gult och rött. På högstadieskolan görs uppföljningar av elever som kan behöva särskilt stöd i elevhälsomöten (EHM). Intervjuad lärare bedömer att det fungerar bra och att elevhälsan återkopplar till lärarna.

Intervjuade rektorer framför att verksamhetschefen inte har varit tillfreds med det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå och att det därför håller på att utvecklas. Verksamhetschefen menar att innehåll och struktur behöver förändras så att det går att följa kunskapsutvecklingen för samma elevgrupp genom lågstadiet, mellanstadiet och högstadiet. Det kanske även finns behov av att utveckla analysen av resultaten, enligt verksamhetschefen.

I intervju anger bildningsnämndens ordförande att nämnden i huvudsak styr grundskolan genom verksamhetsplan och budget, systematiskt kvalitetsarbete, tertiärrapporter och andra uppföljningar samt intern kontroll. Nämnden har arbetat fram

en *Verksamhetsplan och budget 2024*, som planerades att behandlas vid sammanträdet i november 2023, men utgick från dagordningen.¹³ Nämnden planerar att prioritera målet att "andelen elever med behörighet till gymnasieutbildning ska öka", liksom de gjorde i *Verksamhetsplan och budget 2023*.¹⁴ I förslaget till Verksamhetsplan och budget 2024 finns också förslag på att rikta fem uppdrag till förvaltningen, vilka inte är desamma som de riktade uppdraget i *Verksamhetsplan och budget 2023*.

- Granska och utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Under denna punkt pekar nämnden på utveckling av vertikala dialoger, följa och redovisa elevers kunskapsresultat och progression samt "särskilt titta på pojkar och flickors studieresultat" samt analysera desamma och komma med förslag på åtgärder.
- Strategisk kompetensförsörjning
- Språkutveckling i förskolan som grund för livslångt lärande.
- Gymnasieexamen
- Kulturskola

I Lilla Edets kommun följer huvudmannen upp utvalda mål för verksamheten fördelat på tre tillfällen under året.

- *Uppföljningsrapport 1*¹⁵ innehåller "resultat inom områdena skolpliktsbevakning, kränkingsanmälningar, särskilt stöd, samt elevernas kunskapsresultat". Resultat redovisas för grundskolans samtliga årskurser.
- *Uppföljningsrapport 2*¹⁶ innehåller sammanställningar av offentlig statistik. I 2021/2022-års rapport redovisades uppgifter om antal elever, klasstorlekar, personaltäthet och personalens behörighet. Jämförelser görs med föregående år och med riket.
- *Uppföljningsrapport 3*¹⁷ innehåller "resultat inom områdena trygghet, studiero samt elevernas kunskapsutveckling". Uppföljningen omfattar samtliga årskurser utom årskurs 2. I årskurserna 4-5 handlar uppföljningen om andelen elever som uppnått godtagbara kunskaper i samtliga ämnen, medan uppföljningen i årskurserna 6-9 utgår från måtten behörighet till gymnasieskolan och genomsnittligt meritvärde.

I rapporterna redovisas statistik, som i olika hög grad jämförs med resultat från tidigare läsår, skolenhet, kön och rike. I löpande text analyseras kunskapsresultaten och orsaker identifieras. Även åtgärder som har vidtagits utifrån kvalitetsarbetets analys utvärderas. Av *Uppföljningsrapport 1* 2021/2022 och 2022/2023 framgår emellertid inte att särskilt stöd specifikt följdes upp.

Under 2022 och till och med oktober 2023 har nämnden behandlat fem uppföljningsrapporter. Behandlingen av de fyra första rapporterna resulterade i beslut

¹³ BIN 2023-11-21 § 103

¹⁴ BIN 2023-01-24 § 10

¹⁵ BIN 2022-03-01 § 20, BIN 2023-04-18 § 34

¹⁶ BIN 2022-05-31 § 49

¹⁷ BIN 2022-10-04 § 84

om att anteckna information.¹⁸ Redovisningen av *Uppföljningsrapport 2* resulterade i ett beslut om godkännande.¹⁹

3.4.1 Åtgärder

Bildningsnämnden konstaterar utifrån uppföljningsrapporter att resultaten för läsåret 2021/2022 för årskurserna 8 och 9 är låga.²⁰ Av uppföljningsrapporterna framgår att en rad olika åtgärder har vidtagits för att komma tillrätta med den låga måluppfyllelsen. Nedan ges några exempel.

- Förstärkning av personalens kompetens vad gäller läs- och språkutveckling i skolans lägsta årskurser. Åtgärderna bedöms ha förbättrat elevernas läsförståelse.²¹
- Särskild uppföljning på enhetsnivå av elever som saknar betyg i 1-3 ämnen. Denna åtgärd bedöms inte ha utförts i tillräcklig omfattning, varför det behövs förbättringar i form av förändringar av utvecklingsarbetet.²²
- Ett åtgärdsprogram togs fram på tjänstemannanivå under våren 2022 och beslutades av nämnden.²³ Det handlar bland annat om tät uppföljning på individnivå, motiverande vägledningssamtal, extra anpassningar och extra lektionstid, specialundervisning samt särskilt stöd. Sammanfattningsvis ska insatserna fokusera på att stöd ska sättas in tidigt och följas upp, kommunikation och dialog med hem och vårdnadshavare samt stimulerande undervisning i klassrummet. Nämnden beslutade att åtgärderna kan vidtas inom befintlig ekonomisk ram.

Vid sidan av dessa åtgärder fördelas också resurser utifrån de olika behov som finns ute på skolenheterna. Till exempel har särskilda satsningar gjorts på högstadieskolan för att öka tillgången på personal med kompetens inom det psykosociala området.

3.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att det i allt väsentligt bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen och att åtgärder i allt väsentligt vidtas.

Huvudmannen gör två gånger per år en sammanställning över uppfyllelsen av kunskapsmålen. Det är positivt att huvudmannen börjar uppföljningen redan i första årskursen och att uppföljningen görs i enlighet med skollagens krav på analys av orsaker samt åtgärder att vidta. Vi ser också att huvudmannen följer upp om beslutade åtgärder vidtas och får önskvärda konsekvenser. Utifrån den låga måluppfyllelsen och lärarpersonalens svar i skolenkäten bedömer vi att det är en brist att nämnden inte specifikt har följt upp eller kontrollerat förutsättningar för och insatser av särskilt stöd samt att de formella kraven för särskilt stöd uppfylls. Vi påminner också om det kompensatoriska uppdraget som är betydande i kommunen inte minst utifrån den syn

¹⁸ BIN 2022-03-01 § 20, BIN 2022-05-31 § 49, BIN 2022-10-04 § 84 och BIN 2023-04-18 § 34

¹⁹ BIN 2023-10-03 § 97

²⁰ BIN 2022-11-22 § 103

²¹ Sektor Bildning (2023-03-21) *Systematiskt kvalitetsarbete – Uppföljningsrapport 1-2023*, sid. 5

²² Sektor Bildning (2023-03-21) *Systematiskt kvalitetsarbete – Uppföljningsrapport 1-2023*, sid. 6

²³ BIN 2022-11-22 § 103



Lilla Edets kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2023-12-07

på utbildning som respondenterna menar att flera medborgare i kommunen ger uttryck för. Då måluppfyllelsen fortfarande är låg är det viktigt att arbetet fortsätter och utvecklas.

Vi bedömer att det är en brist att indikatorn uppnått betygskriterierna i alla ämnen inte följs upp i de högre årskurserna, eftersom detta mått beaktar betygskriterierna i samtliga ämnen, och därmed hela kunskapsuppdraget, och inte bara åtta ämnen, vilket är fallet med måttet behörighet till yrkesprogram.

Vi bedömer att det systematiska kvalitetsarbetet är ett mycket viktigt instrument för nämnden i dess styrning av grundskolan. Det är angeläget att det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå är nämndens kvalitetsarbete och vi bedömer därför att det har varit en brist att nämnden bara har antecknat informationen vid sitt sammanträde. Genom bildningsnämndens beslutet att godkänna uppföljningsrapport 2 vid sammanträdet den 3 oktober 2023 anser vi bristen åtgärdad.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma om nämndens styrning av grundskolan är ändamålsenlig så att eleverna i grundskolan ska kunna 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.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att bildningsnämndens styrning i allt väsentligt är ändamålsenlig så att elever i grundskola ska kunna nå målen för utbildningen. Vi ser dock brister som behöver åtgärdas.

Vår samlade bedömning bygger vi på att resurser fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov och att nämnden i allt väsentligt bedriver ett ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete. Vi bedömer att elever delvis får det särskilda stöd som de behöver. Insatserna motsvarar inte alltid elevernas behov eller kan inte ges i den omfattning som krävs. Det gäller till exempel studiehandledning på modersmål.

Vi bedömer att det är en brist att nämnden inte beslutar om kommunens resursfördelning och påtalar vikten av att huvudmannens dokumenterade systematiska kvalitetsarbete fastställs av nämnden.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi bildningsnämnden att:

- besluta om resursfördelning. (2 kap. 8 b § SkoL)
- säkerställa att kostnader redovisas på rätt kostnadsslag i enlighet med SCB:s föreskrifter. (SCB-FS 2022:26)
- säkerställa att det för eleverna finns elevhälsa som omfattas av psykologiska insatser och som främst är förebyggande och främjande. (2 kap. 25 § SkoL)
- säkerställa att elevers behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och att utredning och åtgärdsprogram uppfyller lagstiftarens krav, till exempel vad gäller uppföljning och utvärdering av åtgärdsprogram. (3 kap. 7 och 9 §§ SkoL)
- följa upp att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det och i den omfattning som behövs. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- inom ram för det systematiska kvalitetsarbetet följa upp elevernas måluppfyllelse vad gäller uppnått betygsgrader i alla ämnen. (4 kap. 5 § SkoL)

KPMG AB

Joakim Nertyk

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.