



Till
Utbildningsnämnden

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Köping kommuns revisorer har genomfört en granskning av kunskapsresultaten i grundskolan och utvecklingen av desamma under de senaste åren. Granskning syftar också till att bedöma om nämndens styrning är tillfredsställande för att eleverna i grundskolan ska nå målen för utbildningen.

Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Granskningen visar att knappt 75 procent av eleverna uppnådde kunskapskraven i alla ämnen och närmare 90 procent blev behöriga till gymnasieskolan efter avslutad grundskola 2019.

Den totala kostnaden per elev och år i grundskolan i Köpings kommun ligger på drygt 103 tkr, vilket är lägre än snittet i både kommungrupp och rike. Särskilt låg är kostnaderna för lokaler, undervisning och elevhälsa.

Utbildningsnämnden beslutar om fördelning av resurser per skolform och fördelning av central elevhälsas insatser. Nämndens presidium, skolchef och grundskolechef anser att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov.

Resursfördelningsmodellen ska dock ses över, efter att Skolinspektionen har haft synpunkter.

Vi bedömer att nämndens resursfördelningsmodell, rätt använd, skulle kunna beakta elevers olika förutsättningar och behov. I intervjuer har dock framgått att den resurs som är avsatt för att beakta enheternas olika förutsättningar i stort fördelas på samma sätt år från år.

I granskningen framkommer vidare att det inte är säkerställt att alla elever får det särskilda stöd som de behöver. Det gäller särskilt studiehandledning på modersmål.

På huvudmannanivå redovisas årligen kunskapsresultaten i grundskolan i en Kvalitetsrapport, som också är arbetsplan för läsåret 2019/2020.

Vi bedömer att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete, men konstaterar att analysarbetet behöver utvecklas och åtgärder att vidtas förtydligas. Huvudmannen kan stärka styrningen av kvalitetsarbetet genom riktlinjer. Eftersom kvalitetsarbetet har bedrivits på olika sätt i Köping respektive Kolsva finns det förutsättningar att skapa en modell som utgår från de bästa delarna i de båda modellerna.

I Ullvigymnasiets kvalitetsrapport följs utbildningen på skolan upp, men det görs ingen uppföljning av andra elevers måluppfyllelse än de som är inskrivna på skolan vid



Kommunrevisionen

nationellt program eller introduktionsprogram, även om ansvaret för kommunens alla elever i åldrarna 16-19 år ligger på gymnasieskolan.

Det är angeläget att verksamheten inom och måluppfyllelsen för aktivitetsansvaret följs upp så att lämpliga individuella åtgärder erbjuds som motiverar ungdomen att påbörja eller slutföra utbildningen. Det görs inte idag. Vi bedömer också att hemkommunen kan stärka uppföljningen av elever hos andra huvudmän genom upprättande av riktlinjer.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i utbildningsnämndens styrning av grundskolan och uppföljning av elever och ungdomar som har lämnat grundskolan.

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- ska följa upp kommunens aktivitetsansvar för ungdomar. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för det systematiska kvalitetsarbetet och i denna inkludera uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånvaron ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- bör följa upp befintliga lokaler i förhållande till behov av lokalyta och funktion på kort och lång sikt.

Den bifogade rapporten har antagits vid revisionsmanträdet 2020-01-21.

Kommunrevisionen överlämnar rapporten till Utbildningsnämnden och begär svar senast den 31 mars 2020 på vilka åtgärder nämnden har för avsikt att vidta med anledning av granskningen och de synpunkter och rekommendationer som lämnas i rapporten.

För kommunrevisionen i Köpings kommun

Hans Andersson
Sammankallande i revisionen

Göran Nilsson
Ledamot i revisionen



Granskning av grundskolans måluppfyllelse

Rapport

Köping kommun

KPMG AB

2020-01-09

Antal sidor 17



Köping kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-01-09

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Kunskapsresultat	5
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Fördelning av resurser	7
4.2	Särskilt stöd	9
4.3	Systematiskt kvalitetsarbete	12
4.4	Uppföljning av elever som lämnat grundskolan	14
5	Slutsats och rekommendationer	16
5.1	Rekommendationer	16

1 Sammanfattning

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

Knappt 75 procent av eleverna uppnådde kunskapskraven i alla ämnen och närmare 90 procent blev behöriga till gymnasieskolan efter avslutad grundskola 2019.

Den totala kostnaden per elev och år i grundskolan i Köpings kommun ligger på drygt 103 tkr, vilket är lägre än snittet i både kommungrupp och rike. Särskilt låg är kostnaderna för lokaler, undervisning och elevhälsa.

Utbildningsnämnden beslutar om fördelning av resurser per skolform och fördelning av central elevhälsas insatser. Fördelning inom dessa ramar ansvarar verksamheten för. Utbildningsförvaltningens budget består av tre delar: fasta kostnader, personalkostnader och övriga kostnader. De fasta kostnaderna fördelas per enhet utifrån faktiska kostnader. Personalkostnader och övriga kostnader utgår från elevantal. Resurstilldelningen utgår från antal elever per lärare i årkurs 1-5 respektive i årskurs 6-9 med högre resurs för de högre stadierna. Specialpedagogisk resurs fördelas primärt utifrån en tjänst per skolenhet. För de två minsta skolenheterna avsätts 0,8 respektive 0,2 tjänst. Resursfördelningsmodellen består också av ett tillägg i form av resurs motsvarande 18,75 tjänster, vilka fördelas per enhet utifrån elevers olika behov. Nämndens presidium, skolchef och grundskolechef anser att resurser fördelas efter elevers olika förutsättningar och behov. Resursfördelningsmodellen ska dock ses över, efter att Skolinspektionen har haft synpunkter.

Vi bedömer att nämndens resursfördelningsmodell, rätt använd, skulle kunna beakta elevers olika förutsättningar och behov. I intervjuer har dock framgått att den resurs som är avsatt för att beakta enheternas olika förutsättningar i stort fördelas på samma sätt år från år.

I intervjuer framkommer att elever får särskilt stöd, men inte alltid det särskilda stöd som de behöver. Om resurserna vore större skulle de stärka arbetet ytterligare, men det är ännu viktigare att det finns tillgång till kompetent personal, menar skolchef, rektorer och utvecklingsledare. Det brister allmänt vad gäller legitimerade och behöriga lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens. Lärarna ger lite olika bilder av förutsättningar för att ge särskilt stöd. Det brister i förutsättningar att möta de behov som elever med utländsk härkomst har. Studiehandledning på modersmål erbjuds i vissa språk inte alls och i andra språk i alldeles för liten omfattning. Rektorerna instämmer. Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar får inte heller alltid det stöd som de behöver. Det saknas till exempel förutsättningar, på flera enheter, att erbjuda undervisning på andra platser än i det ordinarie klassrummet eftersom det inte finns utrymme nog.

Det är inte säkerställt att alla elever får det särskilda stöd som de behöver. Det gäller särskilt studiehandledning på modersmål.

2020-01-09

Enligt skolchefen styr utbildningsnämnden kvalitetsarbetet utifrån den information som kommer från förvaltningen. Nämnden kan också själv vilja få någon fråga särskilt belyst. Sedan 2018 finns en kvalitetsutvecklare anställd som stöttar kvalitetsarbetet. På huvudmannanivå redovisas årligen kunskapsresultaten i grundskolan i en Kvalitetsrapport, som också är arbetsplan för läsåret 2019/2020.

Vi kan se i nämndens protokoll att kunskapsresultaten följs upp och redovisas för nämnden vid ett par tillfällen per år. Vid utvärderingsdagar möts representanter för huvudman och enheter i samtal om verksamheten och dess utveckling.

Vi bedömer att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete, men konstaterar att analysarbetet behöver utvecklas och åtgärder att vidtas förtydligas. Huvudmannen kan stärka styrningen av kvalitetsarbetet genom riktlinjer. Eftersom kvalitetsarbetet har bedrivits på olika sätt i Köping respektive Kolsva finns det förutsättningar att skapa en modell som utgår från de bästa delarna i de båda modellerna.

I Ullvigymnasiets kvalitetsrapport följs utbildningen på skolan upp, men det görs ingen uppföljning av andra elevers måluppfyllelse än de som är inskrivna på skolan vid nationellt program eller introduktionsprogram, även om ansvaret för kommunens alla elever i åldrarna 16-19 år ligger på gymnasieskolan.

Det är angeläget att verksamheten inom och måluppfyllelsen för aktivitetsansvaret följs upp så att lämpliga individuella åtgärder erbjuds som motiverar ungdomen att påbörja eller slutföra utbildningen. Det görs inte idag. Vi bedömer också att hemkommunen kan stärka uppföljningen av elever hos andra huvudmän genom upprättande av riktlinjer.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i utbildningsnämndens styrning av grundskolan och uppföljning av elever och ungdomar som har lämnat grundskolan.

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehjälp får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- ska följa upp kommunens aktivitetsansvar för ungdomar. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för det systematiska kvalitetsarbetet och i denna inkludera uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånan ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- bör följa upp befintliga lokaler i förhållande till behov av lokalyta och funktion på kort och lång sikt.

2 Bakgrund

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

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

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

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

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

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Fördelas resurser till skolenheterna med hänsyn till elevernas olika förutsättningar och behov?
- Får elever i behov av särskilt stöd, det stöd som de behöver?
- Bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete utifrån kunskapsmålen för utbildningen?
- Vidtas åtgärder om det finns brister i verksamheten?
- Hur följer nämnden upp elever som lämnat grundskolan, (resultat för gymnasieelever, informationsansvaret för de som inte går inom gymnasieskolan).

Granskningen avser utbildningsnämnden och är avgränsad till grundskolan.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

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

2.3 Metod

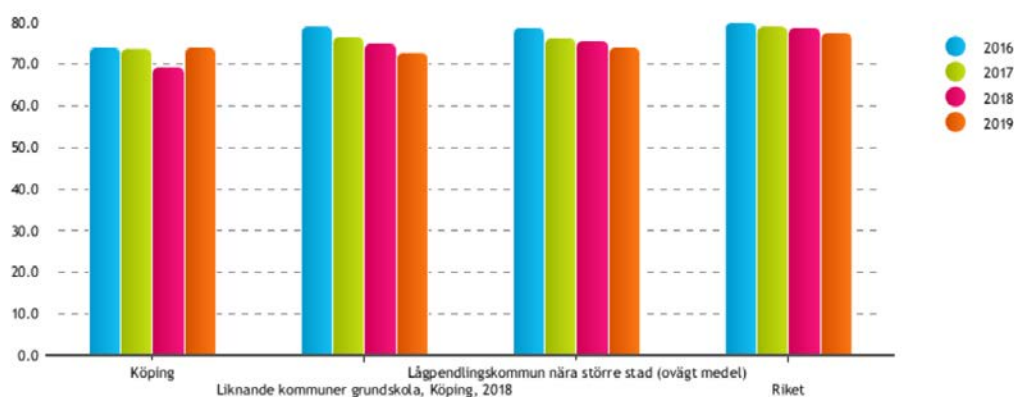
Granskningen har genomförts genom studier av offentlig statistik vad gäller kunskapsresultat samt genom dokumentstudier och intervjuer med utbildningsnämndens ordförande och förste vice ordförande, skolchef och grundskolechef, utvecklingsledare, urval av rektorer och lärare samt representanter för elevhälsans fyra olika insatser.

Rapporten är faktakontrollerad av skolchef, grundskolechef och utredare.

3 Kunskapsresultat

Kunskapsresultaten efter grundskolans slut redovisas i tre mått: elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen, elever som blivit behöriga till gymnasieskolan, det vill säga yrkesprogram samt genomsnittligt meritvärde. Uppgifterna exkluderar nyanlända och jämförelse görs med liknande kommuner grundskola¹, lågpendlingskommun nära större stad samt hela riket.

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



Kolada, SKL

Andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade 2018 till 69,3 procent, vilket är lägre än snittet för jämförbara grupper. Efter läsåret 2018/2019 ökade resultatet igen till 74 procent. I SKL:s statistik redovisas också samtliga elevers kunskapsresultat efter avslutad grundskola i förhållande till den socioekonomiska strukturen. Den faktiska måluppfyllelsen i Köping har under de senaste åren legat något under modellberäknat värde.²

¹ Härnösand, Laholm, Lindesberg, Ljungby, Ljusdal, Nynäshamn, Skara.

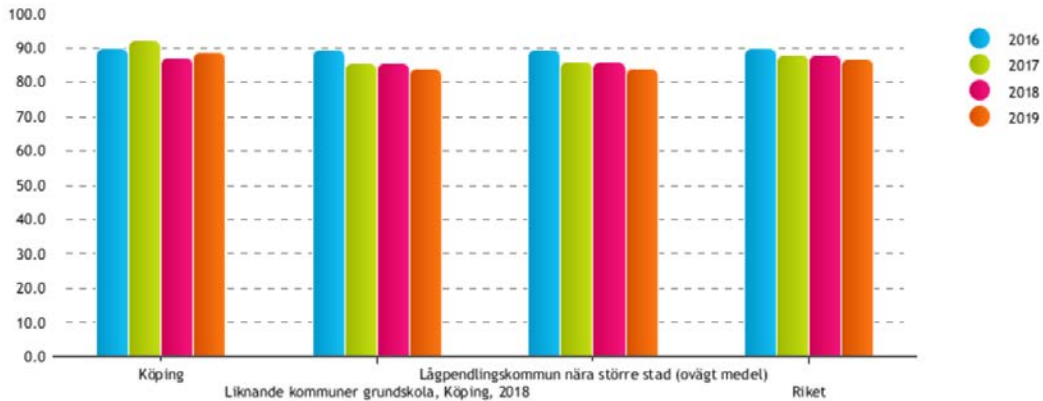
² Uppgifter om förhållande mellan måluppfyllelse och socioekonomisk struktur gäller resultaten efter läsåret 2017/2018.

Köping kommun

Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-01-09

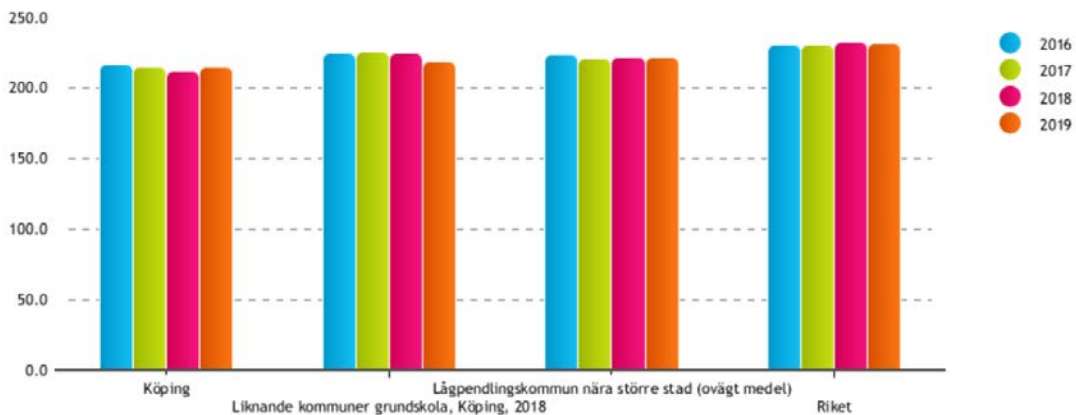
Elever i år 9 som är behöriga till yrkesprogram (exkl. nyinvandrade och okänd bakgrund), kommunala skolor, andel (%) (Värde)



Kolada, SKL

I likhet med andelen elever som uppnådde kunskapskraven i alla ämnen minskade andelen behöriga till gymnasieskolan år 2018 i förhållande till år 2017 från 92,1 procent till 87,1 procent. Efter läsåret 2018/2019 ökade andelen igen till 88,7 procent. Det faktiska utfallet 2018 för samtliga elever var 3,5 procentenheter bättre än det modellberäknade utifrån den socioekonomiska strukturen. Måluppfyllelsen var i paritet med de grupper som vi jämför med.

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



Kolada, SKL

Det genomsnittliga meritvärdet sjönk något 2018 till 211,6 att jämföra med 215,0 år 2017. Det genomsnittliga meritvärdet ökade igen 2019 till 214,6 poäng. För samtliga elever var det genomsnittliga meritvärdet 2018 närmare 10 poäng lägre än det modellberäknade värdet.

Om vi jämför provbetygen i förhållande till satt betyg i ämnet efter grundskolans slut är det främst i svenska som andraspråk som Köping tydligt avviker från snittet genom att

närmare 44 procent av elever fick ett högre betyg i ämnet än på ämnesprovet. 2017 erhöll 64 procent av eleverna ett högre betyg än provbetyg i matematik.³

I SKL:s sammanvägda resultat och i jämförelse med rikets samtliga kommuner rankades Köpings kommun 2018 som 226 av 290.⁴ Motsvarande placeringar 2015 till 2017 var 181, 183 respektive 98.

Tabellen nedan visar på elevernas måluppfyllelse i tre mått efter avslutad grundskoleutbildning 2018/2019 i Köpings skolor. I kolumnerna finns två uppgifter. Den första inkluderar nyinvandrade elever⁵ och elever med okänd bakgrund och den andra exkluderar dessa grupper.

Skola	Antal elever	Genomsnittligt meritvärde	Uppnått kunskapskraven i alla ämnen (%)	Behöriga till yrkesprogram (%)
Köping	272 / i.u.	210,8 / 214,6	72,1 / 74,0	86,8 / 88,7
Riket⁶		224,5 / 231,3	73,4 / 77,4	82,5 / 86,7

Siris, Skolverket

Av uppgifterna ovan kan vi se att det genomsnittliga meritvärdet och andel elever som har uppnått kunskapskraven i alla ämnen ligger något under snittet i riket. Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolan är dock högre än snittet i riket.

4 Resultat av granskningen

Skolinspektionen genomförde under våren 2019 en regelbunden tillsyn samt regelbunden kvalitetsgranskning av grundskolan inom utbildningsnämnden i Köpings kommun. Nämnden har inlett ett utvecklingsarbete med att vidta åtgärder efter denna tillsyn inom de områden där förbättringsområden identifierats, enligt tjänstepersoner på förvaltningen.

4.1 Fördelning av resurser

Tabellen nedan visar den senaste officiella statistiken för totalkostnad respektive kostnad per kostnadslag och elev i grundskolan, årskurs 1-9 i Köpings kommun. Jämförelse görs med kommungrupp (lågpendlingskommun nära större stad) och rike.

³ För provbetyget i matematik är den totala andelen elever som har rapporterats in som "eleven ej deltagit" så stor (närmare 76 procent) att resultaten inte kan publiceras med den kvalitet som gäller för officiell statistik enligt 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

⁴ Det sammanvägda resultatet för elever i år 9 baseras på andel som uppnått kunskapskraven, andel behöriga till yrkesprogram och genomsnittligt meritvärde (17 ämnen) samt avvikelser från det modellberäknade värdet för dessa tre nyckeltal. Avser resultat för elever i kommunala skolor belägna i kommunen. Det redovisade resultatet är kommunens placering bland landets 290 kommuner, Kolada, SKL

⁵ Elev som invandrat till Sverige under något av de senaste fyra åren, är född utomlands och vars föräldrar är födda utomlands, Skolverket.

⁶ Samtliga kommunala huvudmän

2018	Totalt (kr)	Lokaler och inv.	Undervisn.	Skolmål tider	Lärverk tyg	Elevhälsa	Övr. ⁷
Köping	103 100	13 800	54 900	7 000	4 600	2 610	20 200
Kommungrp.	116 500	17 900	63 800	6 900	5 200	3 950	18 700
Riket	113 681	18 370	63 201	6 457	4 580	3 516	17 557

Kolada, SKL

Den totala kostnaden per elev i grundskola i Köpings kommun är lägre än snittet i både kommungrupp och rike. Särskild låg är kostnaden för lokaler, undervisning och elevhälsa. Övriga kostnader är något högre än snittet hos jämförelseobjekten. Utbildningsnämndens ordförande har givit förvaltningschefen ett informellt uppdrag att inför kommande budgetberedning analysera kostnaderna per kostnadsslag så att nämnden med säkerhet kan veta hur kostnaderna fördelas på grundskola, förskoleklass och fritidshem. Både nämndens presidium, skolchef och grundskolechef menar att befintliga medel ger nämnden förutsättningar att bedriva verksamheten enligt lag. Skolchefen menar att förvaltningen har en hög kompetens och god organisation för statsbidragshantering. Statsbidragen har gynnat verksamheten.

Kostnader för lokaler tas på kommunstyrelsenivå och ingår därför inte i nämndens resurser. I takt med att antalet elever har ökat har kraven på större lokalyta gjort att moduler införskaffats och andra lokaler har fått hyras. Dessa kostnader belastar dock nämndens budget.

Utbildningsnämnden beslutar om fördelning av resurser per skolform och central elevhälsa. Fördelning inom dessa ramar ansvarar verksamheten för. Skolchefen upplever att nämnden har stort förtroende för professionen.

Utbildningsförvaltningens budget består av tre delar: fasta kostnader⁸, personalkostnader och övriga kostnader⁹. De fasta kostnaderna fördelas per enhet utifrån faktiska kostnader. Personalkostnader och övriga kostnader utgår från elevantal. Elevantalet läses av två gånger per år, i september respektive mars. Vid större elevtalsförändringar justeras höstterminens budget. Resurstilldelningen utgår från antal elever per lärare i årkurs 1-5 respektive i årskurs 6-9 med högre resurs för de högre stadierna. Specialpedagogisk resurs fördelas primärt utifrån en tjänst per skolenhet. För de två minsta

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

⁸ Det avser bland annat IT-kostnader och kostnader för modulhyra.

⁹ Med övriga kostnader avses de flesta andra kostnader som inte är fasta kostnader eller personalkostnader, till exempel läromedel, lokal elevhälsa, kompetensutveckling

skolenheterna avsätts 0,8¹⁰ respektive 0,2¹¹ tjänst. Det står respektive rektor sedan fritt att utifrån sitt anslag anställa ytterligare personal med specialpedagogisk kompetens.

Resursfördelningsmodellen består också av ett tillägg som består av resurs motsvarande 18,75 tjänster. Enligt nämndens ordförande och skolchef fördelas denna resurs per enhet utifrån elevers olika behov. Utifrån vad som har framkommit ovan anser nämndens presidium, skolchef och grundskolechef att resurser fördelas enligt lag, det vill säga efter elevers olika förutsättningar och behov.

Resursfördelningsmodellen ska dock ses över, efter att Skolinspektionen har haft synpunkter, framför nämndens ordförande.

Intervjuade rektorer ifrågasätter om det befintliga resursfördelningssystemet verkligen gör det. Det upplever inte att det görs någon reell årlig genomlysning av enheternas olika behov som påverkar hur tilläggsresursen används. De lyfter däremot fram att statsbidragen i högre grad utgår från enheternas olika behov och fördelas därefter.

Andra kostnader som tas centralt är tolkkostnader, kostnader för modersmål och kostnader för central elevhälsa i vilken ingår två specialpedagoger, två psykologer, medicinskt ledningsansvarig sjuksköterska och extern skolläkare. Insatserna fördelas efter behov. Utan interndebering är specialpedagogerna också tillgängliga för förskolan och psykologerna för gymnasieskolan. I intervjuer framgår att rektorer och lärare anser att de har tillgång till elevhälsan och dess olika insatser, men att tillgången skiljer sig åt mellan stora och små skolor. Psykologerna deltar inte med samma frekvens vid rektorernas elevhälsomöten som övriga insatser gör. Utvecklingsledare tillika ansvarig enhetschef påpekar att hon verkar för att förstärka psykologresursen med en tjänst till vilket totalt skulle innebära tre psykologtjänster. Skolsköterskor och kuratorerna anställs direkt på skolorna och finansieras av respektive enhets budget.

Inom elevhälsan pågår en ständig diskussion om hur dess insatser används, åtgärdande eller hälsofrämjande och förebyggande. Inriktningen är rätt, menar elevhälsans representanter, och det innebär att fokus ligger på mer hälsofrämjande och förebyggande arbete, men att de ännu inte är framme vid målet.

4.1.1 Bedömning

Vi bedömer att utbildningsnämnden har en resursfördelningsmodell som, rätt använd, skulle kunna beakta elevers olika förutsättningar och behov. Det har emellertid framgått i intervjuer att den resurs som är avsatt för att beakta att enheterna kan ha olika förutsättningar i stort fördelas slentrianmässigt och att det inte görs någon djupare analys av var behoven är som störst. Statsbidragen fördelas däremot på detta sätt.

4.2 Särskilt stöd

Hos varje huvudman genomför Skolinspektionen vartannat år en skolenkät. Hösten 2017 genomfördes den bland Köpings kommuns femte- och niondeklassare. I enkäten tillfrågades eleverna om anpassning efter elevens behov.¹² Den första siffran i

¹⁰ Skogsbrynskolan

¹¹ Himmetska skola

¹² 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

kolumnen anger snittet i Köpings kommun och den andra siffran snittet i enkätomgången.

Anpassning efter elevens behov	Årskurs 5	Årskurs 9
Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det.	9,1 / 8,6	7,3 / 7,3
Skolarbetet är för svårt för mig	7,5 / 7,3	6,6 / 6,4

Skolenkäten för elever i årskurs 5 och årskurs 9 hösten 2017, Skolinspektionen

Ur tabellen ovan kan vi se att elevernas svar i Köpings kommun ligger något över eller i paritet med snittet i enkätomgången. Av eleverna i årskurs fem svarade 96 procent att deras lärare hjälper dem i skolarbetet när de behöver det att jämföra med 85 procent för elever i årskurs nio.¹³

Var femte lärare i grundskolan angav att de inte hade förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av stödinsatser.¹⁴ Andelen är något lägre än snittet i enkätomgången som uppgick till 23 procent. Vårdnadshavarnas svar på enkäten ligger i paritet med snittet i enkätomgången. Vårdnadshavare i Köping, till barn som får särskilt stöd, upplever i högre grad än snittet i enkätomgången att deras barn får det stöd som han/hon behöver.

I tabellen nedan framgår antalet anmälningar och beslutstyp om särskilt stöd som riktats mot den kommunala grundskolan i Köpings kommun åren 2016 till 2019.

Anmälningsbakgrund	2016	2017	2018	2019
- särskilt stöd				
antal ärenden	0	1	5	11
- varav uppföljning			2	1
- varav pågående				3
- varav avskrivning				2
- varav föreläggande		1	2	2
- varav utan kritik			1	1

alternativen "stämmer ganska bra" och "stämmer ganska dåligt". Vid negativa påståenden gäller omvänt förhållande.

¹³ Elever som i elevenkäten svarade att påståendet att "Mina lärare hjälper mig i skolarbetet när jag behöver det" "stämmer helt och hållet" eller "stämmer ganska bra".

¹⁴ Att inte ha förutsättningar avses här att lärarna svarade att påståendet att "Jag har förutsättningar att hjälpa elever som är i behov av det" stämmer ganska dåligt eller inte alls.

- varav till huvudmannen för handläggning					1
- till regelbunden tillsyn					1

Anmälningar till Skolinspektionen, 2016-2019, Siris, Skolverket

Som vi kan se ovan har antalet anmälningar ökat år från år sedan 2016. I intervjuer framgår att flera anmälningar kommer från samma person. Antalet förelägganden har dock inte överstigit två. Vid tiden för granskningen var tre ärenden föremål för fortsatt handläggning hos Skolinspektionen.

Respondenterna menar att eleverna får särskilt stöd, men inte alltid det stöd som bäst skulle gynna deras kunskapsutveckling. Om resurserna vore större skulle de stärka arbetet ytterligare, men det är ännu viktigare att det finns tillgång till kompetent personal, menar skolchef, rektorer och utvecklingsledare. Det brister allmänt vad gäller legitimerade och behöriga lärare och lärare med specialpedagogisk kompetens. Flera rektorer anger att de söker specialpedagoger och speciallärare, men att de inte får några kompetenta sökande.

Lärarna ger lite olika bilder av vilka förutsättningar som de har för att ge särskilt stöd. En lärare menar att det finns goda förutsättningar, till exempel genom stöd av specialpedagog och insats i särskild undervisningsgrupp. Andra ser brister i förutsättningar att möta de behov som elever med utländsk härkomst har. Studiehandledning på modersmål erbjuds i vissa språk inte alls och i andra i alldeles för liten omfattning. Rektorerna instämmer. Elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar får inte heller alltid det stöd som de behöver. Det saknas till exempel förutsättningar, på flera enheter, att erbjuda undervisning i andra lokaler än i det ordinarie klassrummet på grund av lokalbrist. Även rektorerna påtalar att tillgång till lokaler och ändamålsenliga lokaler utgör avgörande förutsättningar för att kunna ge adekvat särskilt stöd till alla. Skolchefen instämmer och menar att verksamheten har fått gehör hos utbildningsnämnden att det behöver byggas nya skolor. Nämndens ordförande menar dock att lokalerna inte är något problem; det finns både grupprum och mindre rum samt lokaler utanför skolområdet om det skulle behövas.

För elever med stora behov finns särskilda undervisningsgrupper eller ges enskild undervisning. Dessa grupper finns inte på alla enheter. På de större enheterna erbjuds detta stöd för elever på mellanstadiet respektive högstadiet. Kompetensen hos personalen som arbetar i dessa grupper kan skilja mellan enheterna och också från år till år, enligt rektorerna. Det borde finnas en central grupp med hög personaltäthet och hög kompetens hos personalen för de elever som har störst behov och för att skapa en likvärdighet i kommunen, menar flera respondenter. Respondenter från elevhälsan och lärare menar att stöd i form av särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning är ett viktigt stöd för många elever, särskilt för elever med diagnoser inom autismspektrumtillstånd (AST). Även utåtagerande elever kan behöva en lugn arbetsmiljö.

Elever, särskilt inom AST, riskerar att få en avsevärd skolfrånvaro om de inte får adekvat stöd, menar representanter för elevhälsan. På central nivå finns det en grupp som särskilt arbetar med insatser för att få elever som inte deltar i undervisning att komma tillbaka till skolan. Utvecklingsledaren menar att skolfrånvarogrupperna arbetar bra tillsammans med personal inom socialtjänsten. Andra menar att arbetet har

förutsättningar att utvecklas. Arbetet med elever som inte går i skolan ska ses över, enligt utvecklingsledaren, då det inför kommande termin bara kommer att finnas en av tre medarbetare kvar i gruppen.

På skolenheterna pågår utvecklingsarbete av olika slag. Lärarna har deltagit i olika statliga så kallade "lyft", som har bedömts mer eller mindre bra. Flera skolenheter arbetar med att utveckla en tillgänglig lärmiljö med eller utan stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten. Lärarna menar att genom ganska enkla insatser kan behov mötas.

4.2.1 Bedömning

Utifrån skolenkäterna och respondenternas svar i intervjuer kan vi se att det vidtas en rad åtgärder för att möta de behov som elever har. Insatser vidtas både inom ramen för den ordinarie undervisningen och i särskild undervisningsgrupp eller enskild undervisning. Vi ser att det finns skäl för nämnden att fördjupa sin kunskap om kommunens organisation och insatser för att stödja elever i behov av undervisning i särskild undervisningsgrupp och enskild undervisning så att stödet ges likvärdigt och med hög kvalitet. Det pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att stärka en tillgänglig skolmiljö, men vi ser att bristande lokaler och lokalers utformning försvårar arbetet.

Det är inte säkerställt att alla elever får det särskilda stöd som de behöver. Det gäller särskilt studiehandledning på modersmål.

4.3 Systematiskt kvalitetsarbete

Enligt skolchefen styr utbildningsnämnden kvalitetsarbetet utifrån den information som kommer från förvaltningen. Det är förvaltningens uppgift att förse nämnden med adekvata underlag. Nämnden kan också själv vilja få någon fråga särskilt belyst.

Skolinspektionen har vid flera tillfällen riktat kritik mot barn- och utbildningsnämnden vad gäller dess kvalitetsarbete. Vid regelbunden tillsyn 2015/2016 konstaterade myndigheten att huvudmannen borde "analysera vad som påverkar och orsakar resultat och måluppfyllelse. Utifrån analysen planera och genomföra förbättringsåtgärder samt dokumentera planeringen och de beslutade åtgärderna."¹⁵ År 2019 genomfördes en regelbunden kvalitetsgranskning av Köpings kommuns ansvar för grundskolan. Skolinspektionen menade att huvudmannen i låg utsträckning gör "relevanta analyser av studieresultat och resultat avseende trygghet, som kan utgöra underlag för förbättringsåtgärder inom dessa områden. Skolinspektionen motiverar sin bedömning genom att Köpings kommun endast i mycket begränsad utsträckning analyserar studie- och trygghetsresultat på ett sådant sätt att kommunen finner relevanta förklaringar till resultatutfallet genom tydliga belägg".¹⁶

Skolchefen menar att kvalitetsarbetet på både huvudmanna- och enhetsnivå behöver bli mer stringent vad gäller analys och åtgärder. Sedan 2018 finns en kvalitetsutvecklare anställd som stöttar kvalitetsarbetet, till exempel genom att göra sammanställningar av olika typer av data. Rektorerna uppskattar detta mycket,

¹⁵ Dnr 43-2015:3965, Skolinspektionen 2016-01-29

¹⁶ Dnr 2019:4771, Skolinspektionen 2019-06-11

eftersom deras fokus då i högre grad kan ligga på analys och åtgärder. Skolchefen menar man är på rätt väg. Vid nämndens sammanträde i november redovisades resultat efter årskurs 6 och förutom att resultaten var goda, menar skolchefen att rektorernas analys var av högre kvalitet.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade vid sitt januari-sammanträde 2019 att genom internkontroll följa upp grundskolans och gymnasieskolan kvalitetsarbete vad gäller "analys och uppföljning av betyg, måluppfyllelse och nationella prov samt relationen mellan resultatet på det nationella provet och måluppfyllelse/betyg".¹⁷ Kontrollpunkten fanns inte med i 2018 års internkontrollplan. Redovisning gjordes för nämnden bland annat vid sammanträdet den 11 juni 2019.^{18,19} För ämnet matematik kan konstateras att elever i kommunen i högre grad än snittet i riket får högre ämnesbetyg än provbetyg. I ett internt dokument framgår att kontrollen är genomförd, men att det finns avvikelser. På både enhets- och huvudmannanivå konstateras brister vad gäller analysarbetet. "Vi vet hur det ser ut men vi har sällan svar på varför det ser ut som det gör", konstateras i uppföljningen.

På huvudmannanivå redovisas årligen kunskapsresultaten i grundskolan i en Kvalitetsrapport. Kvalitetsrapporten 2018/2019 är tillika arbetsplan för läsåret 2019/2020. Rapporten inleds med en löpande text i vilken konstateras att kommunen varit föremål från både extern granskning av Skolinspektionen och intern av kommunrevisionen. Man har också kunnat se en "tydlig ökning" av antal anmälningar till Skolinspektionen bland annat vad gäller brister i stöd till elever som behöver det. Kvalitetsrapporten består främst av redovisningar och i mindre utsträckning av analys och åtgärder att vidta, även om dessa aspekter finns med. Åtgärder att vidta redovisas under rubriken *Utvecklingsområden inför kommande läsår*.

Vid nämndens januarimöte 2019²⁰ redovisades skolenheternas handlingsplaner med utgångspunkt i betyg i årskurs sex. I respektive plan ska framgå vilka åtgärder som ska vidtas, varför de ska vidtas, vem som ansvarar och när åtgärden ska följas upp.

Skolchefen framför vidare att det är en utmaning att få till stånd en kommunikation mellan huvudman och verksamhet. Årligen genomförs två utvärderingsdagar vid ett tillfälle. Hela utbildningsnämnden, både ledamöter och ersättare, deltar tillsammans med tjänstepersoner från förvaltningen och skolenheternas rektorer. Agendan sätts av nämnden efter förslag från förvaltningen. Fokus ligger på de områden som nämnden har prioriterat i sina mål: trygghet och studiero samt kunskapsresultat.

Nämnden förlägger också sina sammanträden på skolenheterna. Vi dessa tillfällen ges rektor möjlighet att presentera sin enhet och dess utmaningar. Nämnden styr till viss del innehållet, men merparten av tiden avgör rektor hur den ska användas. Rektorer kan också bjudas in till nämnden för att belysa en särskild fråga.

I samtal med lärare framgår att kvalitetsarbetet har bedrivits på olika sätt vid barn- och utbildningsnämndens skolor respektive Kolsva kommunals skolor. Inom Kolsva förefaller kvalitetsarbetet ha bedrivits med stöd av ett kvalitetssystem som har reglerat

¹⁷ Internkontrollplan 2019, 2018-12-18, beslutad av BUN 2019-01-22 § 11

¹⁸ UN 2019-06-11 § 49

¹⁹ UN 2019-08-28 § 62

²⁰ BUN 2019-01-22 § 16

arbetet från lärarnivå och uppåt. En kvalitetsgrupp, som träffades en gång per månad, arbetade med de avvikelser och förbättringsförslag som lärare skickade in på särskilda blanketter. Systemet innehöll också en funktion med internrevision. Lärarna tyckte att systemet fungerade mycket bra. Lärare vid de andra skolenheterna berättar om en kontinuerlig uppföljning av elevernas studieresultat som ska göras tre eller fyra gånger per år. Resultaten redovisas skriftligen för rektor och sammanställs av kvalitetsutvecklare på förvaltningen. Lärarna tycker att deras rektorer är tillgängliga och att de får en kontinuerlig återkoppling.

4.3.1 Åtgärder

Nämndens ordförande lyfter särskilt fram samverkan mellan grundskolan och gymnasieskolan för att överbygga det kunskapsglapp som gymnasielärarna upplever sig se hos elever i ämnet matematik.

För att minska segregationen beslutade nämnden för ett par år sedan att bussa elever från centralorten till ytterskola. När nya förskolor och skolor byggs är det angeläget att beakta hur elevsammansättningen blir, menar ordföranden.

Förutom ovan nämnda vidtagna åtgärder menar flera respondenter att kommunen har varit alldeles för passiv vad gäller lokalförsörjning. Befintliga lokaler är inte ändamålsenliga, vilket försvårar för lärare att anpassa undervisningen efter elevers olika behov och överlag för tillgänglighetsanpassning av lokalerna.

4.3.2 Bedömning

Vi kan se i nämndens protokoll att kunskapsresultaten följs upp och redovisas för nämnden vid ett par tillfällen per år. Vid utvärderingsdagar möts representanter för huvudman och enheter i samtal om verksamheten och dess utveckling.

Vi bedömer att det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete, men precis som både Skolinspektionen och skolchefen konstaterar behöver analysarbetet utvecklas och åtgärder att vidtas förtydligas. Huvudmannen kan stärka styrningen av kvalitetsarbetet genom riktlinjer. Eftersom kvalitetsarbetet har bedrivits på olika sätt i Köping respektive i Kolsva finns det förutsättningar att skapa en modell utgår ifrån de bästa delarna i de båda modellerna. Vidtagna åtgärder ska utvärderas och andra åtgärder vidtas om det är påkallat. Detta gäller arbetet på både enhets- och huvudmannanivå.

Vi ser positivt på att det finns strukturerad dialog mellan nämnden och verksamheten. Vi vill särskilt peka på vikten av att nämnden tar aktiv del i kvalitetsarbetet till exempel genom att lyfta fram områden för särskilt fokus.

4.4 Uppföljning av elever som lämnat grundskolan

Kunskapsresultaten i gymnasieskolan följs upp på samma sätt som i grundskolan. Skolchefen menar att resultaten i kommunen är goda om man ser på andelen elever med examen efter fyra år.²¹ Med hjälp av officiell statistik tittar nämnden bland annat

²¹ I Kolsva framgår att 57 % av elever tar examen inom tre år, 73 % efter fyra år. Andelen elever som tar examen efter tre år har minskat under de senaste åren från 38,8 % 2015. Andelen som tar examen efter fyra år har förändrats några procentenheter från år till år sedan 2015.

på vad eleverna gör två år²² efter avslutad gymnasieutbildning, enligt skolchefen. I Ullvi-gymnasiets "Kvalitetsrapport 2018/2019" framgår bland annat att introduktionsprogrammen behöver utvecklas. Resultaten följs upp, analyseras och utvecklingsområden tas fram. För elever hos andra huvudmän görs ingen särskild uppföljning.

För elever inom det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) är ansvaret delat mellan utbildningsnämnden och social- och arbetsmarknadsnämnden.²³ I Ullvigymnasiets "Kvalitetsrapport 2018/2019" anges att gymnasieskolan inte bara har ansvar för sina egna elever utan för alla elever i åldrarna 16-19 år.²⁴ För arbetet med elever inom KAA finns en ansvarig tjänsteperson på en tjänst som finansieras till hälften av utbildningsnämnden och till hälften av social- och arbetsmarknadsnämnden. Arbetet bedrivs i samverkan med studie- och yrkesvägledare vid gymnasieskolan. Nämndens ordförande upplever sig ha kontroll över verksamheten, men konstaterar samtidigt att nämnden inte systematiskt följer upp verksamheten. Skolchefen ger samma bild. Han menar att ansvarig handläggare har bjudits in till nämndens arbetsutskott, men att det inte har funnits någon systematik i det. Senast en rapport redovisades för nämnden var 2014, då arbetsutskottet informerades av barn- och utbildningschefen.²⁵

I Ullvigymnasiets kvalitetsrapport görs ingen uppföljning av andra elevers måluppfyllelse än de som är inskrivna på skolan vid nationellt program eller introduktionsprogram. I en utvecklingspunkt anges dock att det finns "ett antal elever som inte har full skolgång från tidigare år, eller som går anpassad skolgång i annan kommun – i år är vi måna om att kunna möta upp dessa elever på ett nytt och närmare sätt med handledare och en närhet av vår elevhälsa i programlagen".²⁶

4.4.1 Bedömning

Att andelen elever som tar examen efter tre år är förhållandevis låg bör särskilt analyseras. Om vi utgår från resultaten efter årskurs nio kan vi ana att högstadienheterna i hög grad fokuserar på att göra eleverna behöriga till gymnasieskolan och i lägre grad på att de ska uppnå kunskapskraven i alla ämnen.

Vi bedömer att det delade ansvaret för kommunens aktivitetsansvar bör tydliggöras så att det framgår vilken nämnd som ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet i enlighet med skollag. Det är angeläget att verksamheten och måluppfyllelsen för aktivitetsansvaret följs upp så att lämpliga individuella åtgärder erbjuds som motiverar ungdomen att påbörja eller slutföra utbildningen. Det görs inte idag.

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

²² År 2018 var 82,8 procent av ungdomarna med fullföljd gymnasieutbildning etablerade på arbetsmarknaden eller studerade. (Kolada)

²³ Framgår varken av reglemente för utbildningsnämnden (KF 2018-12-17, § 116) eller social- och arbetsmarknadsnämnden (senast reviderat KF 2019-03-25, § 32).

²⁴ Ullvigymnasiets kvalitetsrapport 2018/2019, sid. 5

²⁵ BUN AU 2014-11-03 § 86

²⁶ Ullvigymnasiets kvalitetsrapport 2018/2019, sid. 23

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns brister i utbildningsnämndens styrning av grundskolan och uppföljning av elever och ungdomar som har lämnat grundskolan. Vi bedömer att kommunen kan använda sig av en resursfördelningsmodell där fördelningen görs kvalitativt, men det har framgått att det inte görs utifrån aktuella behov på enheterna. Insatser görs för elever i behov av särskilt stöd, men det brister i studiehandledning på modersmål, och huvudmannen bör följa upp om insatser kan göras i den form och den omfattning som krävs. Vi ser ett behov av en lokalförsörjningsplan, i vilken åtgärder för att ge möjligheter att tillgänglighetsanpassa verksamheten beaktas. Det bedrivs ett systematiskt kvalitetsarbete som kan utvecklas vad gäller analys och åtgärder. Vi bedömer att kommunen brister i uppföljning av det kommunala aktivitetsansvaret. Att kvalitetsarbetet bedrivs enligt lag följs upp i intern kontroll, vilket är bra.

5.1 Rekommendationer

Vi bedömer att utbildningsnämnden

- ska fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov. (2 kap. 8 b § SkoL)
- ska tillse att elever i behov av studiehandledning på modersmål får det. (5 kap. 4 § skolförordningen, 2011:185)
- ska följa upp kommunens aktivitetsansvar för ungdomar. (4 kap. 3, 5-7 §§ och 29 kap. 9 § SkoL)
- bör besluta om riktlinje för det systematiska kvalitetsarbetet och i denna inkludera uppföljning av kommunens elever i gymnasieskola anordnad av annan huvudman, i vilken det bör framgå vilka krav på återkoppling som hemkommunen förutsätter att den får samt hur frånvaron ska hanteras inom förvaltning och rapporteras till nämnd. (15 kap. 15 § SkoL)
- bör följa upp att elever i behov av särskilt stöd får det. (3 kap. 7 § 3 st. SkoL)
- bör följa upp befintliga lokaler i förhållande till behov av lokalyta och funktion på kort och lång sikt.

Datum som ovan

KPMG AB

Joakim Nertyk
Verksamhetsrevisor, specialist



Köping kommun
Granskning av grundskolans måluppfyllelse

2020-01-09

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.